

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

DROIT ADMINISTRATIF APPROFONDI

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

MÉMOIRE

COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES

UNE ENTRAVE INSURMONTABLE À L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES ?

Présenté par

Yohan Ziehli

Sous la direction de la

Professeure Anne-Christine Favre

Lausanne, janvier 2020

TABLE DES MATIERES

TABLE DES ABRÉVIATIONS	5
BIBLIOGRAPHIE.....	6
Ouvrages et articles.....	6
Rapports et présentations.....	7
I. INTRODUCTION	9
1.1 Problématique.....	9
1.2 Délimitations du sujet	9
II. PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	11
2.1 Les droits politiques	11
2.2 Devoirs constitutionnels de l'Etat.....	12
2.2.1 Information publique et transparence.....	12
2.2.2 Encouragement de l'exercice des droits politiques	13
2.3 Autres principes	13
2.3.1 Incompatibilité des mandats exécutifs et législatifs	13
2.3.2 La souveraineté populaire.....	14
2.3.3 L'autonomie communale	14
III. DROITS POLITIQUES AU NIVEAU DE LA COMMUNE.....	16
3.1 Election des représentants	17
3.1.1 Organe délibérant	17
3.1.2 Organe exécutif.....	17
3.2 Initiative et référendum	18
3.3 Délégation de tâches	19
IV. LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE	20
4.1 Généralités.....	20
4.2 Dans le droit vaudois	21
4.2.1 Principes	21
4.2.2 L'association de commune.....	22
4.2.2.1 Principes	22
4.2.2.2 Tâches.....	22
4.2.2.3 Organes.....	23
4.2.3 La fédération de communes.....	25
4.2.4 L'agglomération.....	26
4.2.5 Les autres collaborations intercommunales	27

4.2.5.1 Contrat de droit administratif	27
4.2.5.2 Entente intercommunale.....	27
4.2.5.3 Personnes morales de droit privé.....	28
4.3 L'agglomération en droit fribourgeois	28
 V. ATTEINTES CONCRÈTES DE LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE ENVERS LES DROITS POLITIQUES DES VAUDOIS	 30
5.2 Légitimité des élus.....	30
5.1.1 Nomination de citoyens non-élus	30
5.1.2 Principe d'élection indirecte	31
5.1.3 La question de l'instruction de vote	32
5.1.4 Résumé concret : exemple de l'adoption d'un crédit	33
5.2 Brièveté des délais et règles d'unanimité	34
5.3 Compétences législatives exercées par des municipaux	34
5.4 Initiative et référendum	37
5.4.1 Référendum.....	37
5.4.2 Initiative populaire	39
5.5 Atteinte à l'autonomie communale	40
 VI. PISTES ET PROPOSITIONS	 42
6.1 Propositions retenues dans le projet de communautés	42
6.1.1 Flexibilisation des entités	42
6.1.2 Election des délégués dans et par les organes compétents.....	43
6.1.3 Harmonisation du système d'initiative et de référendum	44
6.1.4 Garantie de l'autonomie communale	45
6.2 Propositions partiellement ou pas retenues.....	45
6.2.1 Election directe des représentants intercommunaux	45
6.2.1.1 Non-retenue dans le projet général de communauté.....	46
6.2.1.2 ...mais intéressante dans quelques cas bien précis	46
6.2.2 Ratification obligatoire des décisions intercommunales à l'échelon local.....	47
6.3 Synthèse des modifications proposées	47
 VII. CONCLUSION	 49
 ANNEXE I : MODIFICATIONS LÉGALES NÉCESSAIRES À L'INSTAURATION D'UNE COLLABORATION INTERCOMMUNALE SOUS FORME DE COMMUNAUTÉ	 I
 ANNEXE II : EXPLICATION DES MODIFICATIONS LÉGALES	 XIII

TABLE DES ABRÉVIATIONS

al.	alinéa
AP-LAgg	Avant-projet de révision générale de la loi sur les agglomérations (RSF 140.2)
art	article(s)
ASR	Association Sécurité Riviera
c.	considérant(s)
<i>cf.</i>	<i>confer</i>
ch.	chiffre(s)
CIEHL	Communauté intercommunale d'équipements du Haut-Léman
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst. VD	Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 131.231)
éd.	édition
et al.	<i>et alii</i> (et autres)
<i>ibid.</i>	Ibidem
LC	Loi sur les communes du 28 février 1956 (RSV 175.11)
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (RSV 160.01)
let.	Lettre
LPECPM	Loi sur les participations financières de l'Etat et des communes (RSV 610.20)
n.	note
n°	numéro(s)
OFS	Office fédéral de la statistique
ORTV	Ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (RS 784.401)
par.	paragraphe(s)
RLEDP	Règlement d'application de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques du 25 mars 2002 (RSV 160.01.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSV	Recueil systématique du droit cantonal vaudois
SA	Société anonyme

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES

AUER Andreas, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berne: Stämpfli, 2016. (cité: AUER).

BELLANGER François/TANQUEREL Thierry, *Les agglomérations*, Zurich : Schulthess, 2015. (cité : BELLANGER/TANQUEREL).

BIAGGINI Giovanni, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar*, Zurich: Orell Füssli, 2e éd., 2017. (cité: BIAGGINI).

BREITENMOSER Stephan, *Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, in: *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich: Schulthess, 2001. (cité: BREITENMOSER).

CRAMERI Reto, *Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie*, Zurich: Dike Verlag, 2019. (cité: CRAMERI).

EQUEY David, *Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois*, RDAF, 2010. (cité : RDAF, 2010).

FETZ Ursin, *Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*, in: ZStÖR Nr. 187, Zurich: Schulthess, 2009. (cité: FETZ).

GAVILLET Aurélie, *La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse*, Berne : Stämpfli, 2018. (cité : GAVILLET).

GRISEL Etienne, *Initiative et référendum populaires, traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Berne : Stämpfli, 3^e éd., 2004. (cité : GRISEL).

GUY-ECABERT Christine, *Divers instruments de la collaboration intercommunale, en particulier le contrat de coordination*, RDAF, 2004. (cité : RDAF, 2004).

HÄFELIN Ulrich/HALLER Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich: Schulthess, 2016. (cité: HÄFELIN/HALLER).

JEANNERAT Eloi, *L'égalité de traitement dans l'ordre juridique : fondements et perspectives*, Zurich : Schulthess, 2013. (cité : JEANNERAT, 2013).

JEANNERAT Eloi, *La régionalisation des tâches publiques entre difficultés financières et préservation de l'autonomie cantonale et communale*, in : *Les difficultés économiques en droit*, Zurich : Schulthess, 2015. (cité : JEANNERAT, 2015).

KARLEN Peter, *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, Zurich: Schulthess, 2018. (cité: KARLEN).

KNAPP Blaise, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich : Schulthess, 2001. (cité : KNAPP, 2001).

KNAPP Blaise, *Précis de droit administratif*, Bâle : Helbling & Lichtenhahn, 4^e éd., 1991. (cité : KNAPP, 1991).

LUGON Jean-Claude, *Réflexions sur les fusions de communes et les moyens de collaboration intercommunale*, RDAF, 2001. (cité : RDAF, 2001).

MAHON Pascal, *le principe de la séparation des pouvoirs*, in: Droit constitutionnel suisse, Zurich : Schulthess, 2001. (cité : MAHON).

MEYER Kilian, *Gemeindeautonomie im Wandel*, Berne: Stämpfli, 2011. (cité: MEYER).

MOOR Pierre *et al.*, *Droit administratif*, Berne : Stämpfli, 3^e éd., 2012. (cité : MOOR, 2012).

MOOR Pierre *et al.*, *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne : Stämpfli, 2004. (cité : MOOR, 2004).

PIGUET Jean-Michel, *La jurisprudence du Tribunal fédéral suisse en matière d'autonomie communale : une « charte prétorienne » de l'autonomie locale*, RDAF, 1992. (cité : RDAF, 1992).

SCHEFER Markus et ZIMMERMANN Alexandre, *Materielle Schranken der Verfassunggebung*, in: LeGes 2011/3, Berne: Bundeskanzlei, 2011. (cité: LeGes).

SCHNEUWLY Laurent, *Communes et structure territoriale*, Fribourg : RFJ, 2005. (cité : RFJ 2005).

SEILER Hansjörg, *Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht*, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich: Schulthess, 2011. (cité: SEILER).

STEINER Reto, *Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse, résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion*, Paris, 2001. (cité : STEINER).

TORNAY Bénédicte, *La démocratie directe saisie par le juge*, Zurich : Schulthess, 2008. (cité : TORNAY).

TSCHANNEN Pierre *et al.*, *Allgemeinen Verwaltungsrecht*, Bern: Stämpfli, 4. Auflage, 2014. (cité: TSCHANNEN).

ZEN-RUFFINEN Piermarco, *L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral*, in: Droit constitutionnel suisse, Zurich : Schulthess, 2001. (cité : ZEN-RUFFINEN).

RAPPORTS ET PRÉSENTATIONS

ARE et SECO, 2015, Rapport à l'attention du Conseil fédéral sur l'état de la mise en œuvre de la Politique des agglomérations 2016+ et de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (cité : ARE et SECO, *Rapport 2015*).

BASTIAN Jean-François, 2013, Les différentes formes de collaboration intercommunale, *Présentation à l'ADNV / Finances publiques*, [en ligne]. Service des communes et du logement. [Consulté le 26 avril 2019]. Disponible à l'adresse : http://www.adnv.ch/fileadmin/user_upload/Communes_Séminaires/Exposé_Bastian_30-10-13.pdf (cité: BASTIAN, Présentation à l'ADNV).

COMMUNAUTE INTERCOMMUNALE D'EQUIPEMENTS DU HAUT-LEMAN, 2016, Etude d'opportunité et de faisabilité d'une ou de plusieurs fusion(s) et/ou d'une gouvernance régionale au sein des dix communes de la Riviera, *Rapport final* (cité : CIEHL, *Rapport final*).

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, 2019, Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de révision de la loi sur les agglomérations, *Rapport* (cité : Rapport AP-LAgg).

COUR DES COMPTES DU CANTON DE VAUD, 2010, Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises, *Rapport n°12* (cité : COUR DES COMPTES, *Rapport n°12*).

COUR DES COMPTES DU CANTON DE VAUD, 2016, Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises, *Rapport n°38* (cité : COUR DES COMPTES, *Rapport n°38*).

ETAT DE VAUD, 2017, Fusions de communes en chiffres, [en ligne]. Service des communes et du logement.[Consulté le 16 juin 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/fusions-de-communes-en-chiffres/> (cité : SCL, *Fusions de communes en chiffres*).

SERVICE DES COMMUNES ET DU LOGEMENT, 2019, registre des associations de communes, *Etat en janvier 2019*. (cité : SCL, *Registre des associations de communes*).

UNION DES COMMUNES VAUDOISES, 2016, Rapport du groupe de travail « Collaboration intercommunale », *synthèse des réflexions* (cité : UCV, *synthèse*).

I. INTRODUCTION

1.1 PROBLÉMATIQUE

Lorsque l'on s'intéresse à l'impact qu'a eu la nouvelle Constitution vaudoise¹ sur le paysage institutionnel du Canton, il est difficile de ne pas penser à la multiplication des fusions de communes. Alors que le Pays de Vaud comptait encore 382 communes en 2003, il n'y en a aujourd'hui plus que 309². La dynamique ne semble pas être terminée, 17 localités étant concernées par des projets de fusions avancés³. Cet état de fait semble tout à fait logique, la Constitution prévoyant que l'Etat encourage et favorise les fusions⁴.

A côté des fusions, un autre processus poursuit son cours à plein régime, quoi que de manière plus discrète : les collaborations entre communes. Là encore, une disposition constitutionnelle est à l'origine de la manœuvre⁵. Mais, alors que la base légale prévoyait expressément de favoriser la multiplication des fédérations et des agglomérations, aucune collectivité de ce type n'a vu le jour. Le véritable aboutissement de l'élan constitutionnel est la mise sur pied de 170 associations de communes enregistrées auprès du Canton⁶.

Ce développement rapide du paysage politique vaudois amène avec lui son lot de questions. Les collaborations intercommunales telles qu'elles se multiplient des hauts du Chablais aux limites de la Vallée de Joux correspondent-elles aux attentes de l'assemblée constituante ? Comment assurer aux citoyens une conservation maximale de leurs droits politiques tout en optimisant l'accomplissement des tâches communales mises en commun ? Pourrait-on mieux concilier les différents principes constitutionnels qui entrent en jeu, ou les entraves que la collaboration régionale implique pour les droits démocratiques sont-elles insurmontables ?

Au fil des prochaines pages, nous allons tenter d'isoler les principes constitutionnels et légaux qui doivent être pris en compte lors de l'analyse du rapport entre le fonctionnement des entités intercommunales et la garantie des droits politiques des citoyens. Nous établirons ensuite les principaux impacts que la transmission de tâches communales à des structures régionales peut avoir sur eux. Finalement, nous proposerons des solutions, ou tout du moins des pistes, visant à concilier au mieux le développement des collaborations entre communes et les droits politiques des Vaudois.

1.2 DÉLIMITATIONS DU SUJET

Notre recherche aura pour ligne rouge le rapport entre l'électeur et ses droits politiques en relation avec les tâches de compétence communale, selon qu'elles sont accomplies par la

¹ RS 131.231, Constitution vaudoise du 14 avril 2003.

² SCL, *Fusions de communes en chiffres*.

³ *Ibid.*

⁴ Art. 151 Cst. VD.

⁵ Art. 155 Cst VD.

⁶ SCL, *Registre*.

commune elle-même ou qu'elles sont déléguées à une entité de droit public constituée d'un commun accord.

Pour l'étude de ce sujet, nous nous pencherons en particulier sur les communes dont l'organe délibérant est élu au système proportionnel. Les conseils généraux ainsi que les conseils communaux élus au système majoritaire ne seront pas développés en détail. D'une part, une analyse concrète de ces derniers alourdirait très largement le document, tant il serait nécessaire d'établir dans chaque section du présent travail les différences que cela implique avec le système proportionnel. D'autre part, les différences entre ces systèmes ne sont pas primordiales dans le cadre de notre problématique. Le même constat prévaut en ce qui concerne les conseils communaux élus au système majoritaire, en particulier relativement aux différences entre les règles de leur élection et celles de leurs municipaux. Nous nous limiterons pour ces raisons à quelques brèves mentions lorsque cela est opportun dans le but de la présente recherche.

Concernant les différentes entités intercommunales, nous nous concentrerons sur trois modèles : l'association de communes, la fédération de communes et l'agglomération. Ces trois collectivités de droit public sont très proches des communes d'un point de vue organique et se prêtent particulièrement bien à la comparaison⁷. Ce sont également des entités tout à fait intéressantes d'un point de vue juridique, tant sous l'angle de leur constitution que par le peu de documentation qui existe à leur sujet en raison de leur relative jeunesse dans le paysage institutionnel vaudois, voire – pour deux d'entre elles – de leur inexistence pratique.

Au sein des entités que nous analyserons, ce sont principalement les organes délibérants et exécutifs qui retiendront notre attention. S'il est vrai que tant la commune que les trois modèles de collaboration qui nous intéressent possèdent, outre ces deux organes, une commission de gestion, l'analyse de cette dernière répond moins aux questions soulevées par notre problématique. De même, les différentes commissions permanentes ou ad-hoc seront mentionnées sans pour autant être développées. Leur fonctionnement, quoi que fort intéressant, est en effet très similaire dans les diverses entités étudiées. Les quelques différences fondamentales entre elles ne sont pas suffisamment pertinentes dans le cadre de cette recherche.

Quant à nos propositions, elles viseront une meilleure conciliation des impératifs de collaboration avec le respect des instruments démocratiques mis à disposition des citoyens. Sans nous étendre sur des modèles théoriques et idéalisés, nous chercherons à codifier des modifications aussi concrètes que réalisables facilement pouvant être mises en œuvre sans chamboulement global de l'ordre institutionnel vaudois.

⁷ Ce sont toutes des collectivités de droit public proprement dites. Voir à ce sujet KNAPP, p. 278 et TSCHANNEN, p. 63.

II. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Afin de débiter notre recherche, nous devons isoler les principes constitutionnels qui serviront de ligne rouge à notre problématique. Outre la définition et la portée des droits politiques en tant que tels, la Constitution prévoit des devoirs de l'Etat envers le corps électoral et des prescriptions diverses quant à l'organisation des entités politiques communales et intercommunales.

2.1 LES DROITS POLITIQUES

Les droits politiques cantonaux, tels que décrits dans la Constitution vaudoise⁸, ont pour objet trois points distincts :

- la participation aux élections et aux votations ;
- l'éligibilité ;
- la signature des demandes d'initiative et de référendum.

Ces trois composantes qui font l'objet des droits politiques sont réglées dans la loi⁹. Ces droits peuvent être exercés, au niveau cantonal, par toute Suissesse et tout Suisse¹⁰ domicilié dans le Canton et âgé de dix-huit ans révolus, à condition de ne pas être protégé par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité en raison d'une capacité durable de discernement¹¹. Cet ensemble de citoyens constitue le corps électoral cantonal.

En ce qui concerne l'échelon communal, le corps électoral est formé des Suissesses et des Suisses ainsi que des étrangères et des étrangers domiciliés dans la commune, pour autant que ces derniers soient au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et aient leur domicile dans le Canton depuis trois ans au moins¹². Les restrictions cantonales quant à l'incapacité durable de discernement s'appliquent également au niveau local. Précisons que les composantes des droits politiques sont les mêmes au niveau communal que cantonal, à l'exception notoire du droit de référendum¹³, qui ne peut être exercé dans les communes à conseil général¹⁴.

Ces droits forment la colonne vertébrale de la participation populaire à la démocratie en matière communale. S'il est vrai que des restrictions peuvent être admises (pas de

⁸ Art. 75 Cst. VD.

⁹ Art. 76 al. 1 Cst. VD.

¹⁰ L'initiative populaire « Vivre et voter ici », qui demandait à donner les droits politiques aux étrangers sur le plan cantonal, a été refusée par le peuple le 4 septembre 2011.

¹¹ Art. 74 al. 1 Cst. VD.

¹² Art. 142 al. 1 Cst. VD. Les étrangers jouissent effectivement des droits politiques au niveau communal depuis le 1^{er} janvier 2004.

¹³ Le référendum n'étant pas institué dans les communes à conseil général, les élus municipaux de ces dernières ont perdu toutes leurs prérogatives législatives avec la nouvelle Constitution. Ils ne peuvent depuis lors plus être considérés parallèlement comme conseillers généraux.

¹⁴ Art. 142. al. 2 Cst. VD *a contrario* et art. 107 al. 1 LEDP *a contrario*.

référendum possible sur l'ensemble du budget¹⁵, pas d'éligibilité pour un citoyen incapable de discernement¹⁶, pas de droit de vote dans la commune d'arrivée pour un citoyen qui a quitté sa commune de domicile entre le transfert du rôle et le jour du scrutin¹⁷) elles ne doivent l'être selon nous que dans un cadre stricte apprécié de manière restrictive.

2.2 DEVOIRS CONSTITUTIONNELS DE L'ÉTAT

En dehors des droits politiques à proprement parler, certains devoirs confiés à l'Etat par la Constitution rendent possible le plein exercice des instruments de la démocratie semi-directe par le corps électoral.

2.2.1 Information publique et transparence

La Constitution vaudoise impose aux autorités cantonales et communales de publier leurs projets de manière à permettre la discussion publique¹⁸. Elles doivent également renseigner la population sur les objets soumis au vote¹⁹. Bien qu'elles puissent donner une recommandation de vote, les autorités sont soumises au principe de l'objectivité²⁰ (sans être pour autant tenues à la neutralité²¹) ainsi qu'au principe de proportionnalité. Ce dernier vise par exemple à éviter qu'une commune ne dépense des moyens disproportionnés dans l'élaboration d'un message hostile à une initiative populaire sous prétexte de vouloir informer la population²².

Le devoir d'information revêt une importance majeure tant à l'interne des organes communaux et intercommunaux (transmission des informations de l'exécutif au législatif²³, respectivement de l'entité délégataire à l'entité délégatrice²⁴) qu'auprès de la population²⁵.

Comme nous le verrons plus bas²⁶, la question de l'information est centrale pour l'exercice des droits politiques que sont la signature des référendums et des initiatives²⁷. Nous étudierons en détail les différentes modalités de ces derniers, en particulier lors de la délégation d'une tâche communale à une collectivité intercommunale.

¹⁵ Art. 107 al. 2 let. d LEDP.

¹⁶ Art. 3 al. 1 LEDP.

¹⁷ Art. 26 al. 1 RLEDP.

¹⁸ Art. 87 al. 1 Cst. VD.

¹⁹ Art. 87 al. 2 Cst. VD.

²⁰ TORNAY, p. 250.

²¹ ATF 121 119 Ia 273, c. 3b.

²² Voir arrêt du Tribunal fédéral 1P.377/2001 du 4 septembre.

²³ Art. 40c et d LC. Notons que ce droit peut être restreint pour divers motifs énumérés à l'al. 2.

²⁴ Art. 125b al. 3 LC.

²⁵ Art. 41 Cst. VD.

²⁶ *Infra*, 5.4.1.

²⁷ TORNAY, p. 254.

2.2.2 Encouragement de l'exercice des droits politiques

L'Etat et les communes encouragent et facilitent l'exercice des droits politiques²⁸. Cette disposition constitutionnelle contient deux principes relatifs à ces droits : leur encouragement et leur facilitation.

Il est difficile d'établir juridiquement la portée exacte de ces obligations de l'Etat. Si une partie concrète de la mise en œuvre de cette disposition consiste vraisemblablement en la prise de mesures pour permettre l'exercice des droits politiques dans les faits (par exemple en permettant le vote à domicile pour les personnes âgées, malades ou infirmes²⁹ ou en imposant une ouverture minimale du vote anticipé durant les quatre jours précédant celui du scrutin³⁰) ou par la promotion des intérêts politiques chez certaines classes de la population (à l'instar de la mise sur pieds d'une commission des jeunes entre autres expériences participatives pour la jeunesse³¹), une interprétation plus large impliquerait de prendre en compte des principes d'encouragement et de facilitation lors de l'élaboration des lois.

Comme nous le verrons, quand bien même les différents modes de collaboration intercommunale ont des avantages pour les communes, ils impliquent une complexification de la situation à l'égard des électeurs, voire des élus eux-mêmes. La mise en place de structures diverses de collaboration multiplie les acteurs accomplissant les tâches des communes, ce qui conduit à une dispersion des responsabilités et des compétences, tend à nuire à la facilitation de l'exercice des droits politiques et complique la compréhension du système par les administrés.

2.3 AUTRES PRINCIPES

2.3.1 Incompatibilité des mandats exécutifs et législatifs

Une même personne ne peut pas être à la fois membre de l'autorité délibérante et de l'autorité exécutive d'une commune³². Cette disposition constitutionnelle est élémentaire pour concrétiser la séparation des pouvoirs³³ et se retrouve bien entendu à l'échelon cantonal³⁴.

Si le respect de l'incompatibilité des mandats exécutifs et législatifs peut difficilement être contesté au sein des d'une même commune ou d'une même entité intercommunale³⁵, certaines remarques peuvent être formulées dès lors que l'on étudie le rôle des

²⁸ Art. 88 Cst. VD.

²⁹ Art. 17d al. 1 LEDP.

³⁰ Art. 17c LEDP.

³¹ Art. 85 Cst. VD.

³² Art. 143 al. 1 Cst. VD.

³³ LeGes, p 349.

³⁴ Art. 89 et 90 Cst. VD. Elle a d'ailleurs suscité de grands débats lors de la révision constitutionnelle. C'est finalement une séparation stricte des pouvoirs qui a été voulue. Voir à ce sujet MOOR, 2004, p. 299.

³⁵ L'art. 121 al. 3 LC prévoit l'incompatibilité entre un siège au comité de direction d'une association intercommunale et un siège de délégué dans l'organe délibérant de cette dernière.

représentants politiques siégeant à la fois dans une autorité communale et une autorité intercommunale.

Nous verrons plus bas³⁶ qu'une personne siégeant dans un conseil municipal peut tout à fait siéger dans un organe délibérant intercommunal, alors même que ce dernier exerce par délégation les compétences du législatif communal³⁷.

2.3.2 La souveraineté populaire

La Constitution vaudoise définit le Canton comme une république démocratique³⁸ dans laquelle l'unique source du pouvoir, directe ou indirecte, est le suffrage universel³⁹. Cette règle est assortie, dans la loi fondamentale cantonale, de l'affirmation « *le peuple est souverain* ». Le fait que le peuple ait, par le suffrage universel, le monopole de la désignation du pouvoir fonde la souveraineté populaire.

Conformément à ce principe essentiel, le suffrage universel est une source directe ou indirecte du pouvoir. Une entité qui a reçu le pouvoir de manière conforme pourra donc le déléguer sans violer la Constitution. La signification profonde de ce principe devra néanmoins être commentée quelque peu.

Nous nous pencherons⁴⁰ sur la nomination des représentants politiques intercommunaux, en particulier lorsqu'ils sont nommés pour accomplir des tâches communales, et sur le contrôle réel et effectif que le peuple peut exercer sur eux par le suffrage universel.

2.3.3 L'autonomie communale

L'autonomie communale, garantie par la Constitution fédérale⁴¹, peut être décrite comme le droit d'une commune d'exercer ses compétences de manière indépendante⁴². En tant que troisième niveau structurel du pays, après la Confédération et le Canton, la commune doit certes prendre en compte le droit supérieur⁴³, mais elle le fait elle-même, selon sa propre volonté et sous sa responsabilité. La portée et les modalités de cette garantie constitutionnelle sont du ressort du Canton.

L'importance d'une telle autonomie est indéniable dans un état fédéral comme la Suisse. Elle va de pair avec la démocratie communale dans son ensemble et rend possible une plus grande proximité entre le pouvoir et le peuple⁴⁴.

³⁶ *Infra*, 5.3.

³⁷ Voir à ce sujet MOOR, 2012, p. 438 et l'ATF 118 Ia 282.

³⁸ Art. 1 al. 1 Cst VD.

³⁹ Art. 1 al. 2 Cst VD.

⁴⁰ *Infra*, 5.1.

⁴¹ Art. 50 Cst.

⁴² Voir MEYER, p. 279.

⁴³ CRAMERI, p. 38.

⁴⁴ Voir à ce sujet SEILER, p. 502.

La transmission de compétences à de nouvelles entités de droit public n'assure pas que ces dernières puissent se prévaloir de l'autonomie communale pour les compétences en question⁴⁵. Comme nous le verrons, il existe un risque avéré d'atteinte à l'autonomie des communes, cela d'autant plus dès lors que le Canton peut légitimement contraindre des localités à rejoindre une collectivité territoriale régionale, respectivement qu'il peut obliger une telle collectivité à admettre des communes déterminées en son sein.

⁴⁵ SEILER, p. 503.

III. DROITS POLITIQUES AU NIVEAU DE LA COMMUNE

Le canton de Vaud est une entité complexe. D'un point de vue national, il est l'un des Etats de la Confédération suisse, au même titre que les autres cantons. Selon les principes d'un Etat fédéral, il a par conséquent toutes les compétences, à l'exception de celles qui sont attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale.

De par la Constitution vaudoise, il n'accomplit pas toutes ces compétences seul, mais il en délègue certaines à des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique⁴⁶ : les communes. Leur existence⁴⁷ et leur autonomie⁴⁸ découlent exclusivement du droit cantonal.

Ces dernières sont plus que de simples divisions administratives⁴⁹, comme les districts⁵⁰. Elles sont une partie essentielle du canton qui doit être considérée comme nécessaire pour ce dernier bénéficiant de la puissance publique et d'une autonomie juridique. C'est d'ailleurs dans ce sens que la Constitution vaudoise déclare que le Canton est *composé* de communes, alors qu'il n'est « que » *divisé* en districts⁵¹.

C'est également à la lumière de cette lecture que l'on comprend mieux ce qu'a voulu dire le constituant lorsqu'il a exprimé que *l'Etat et les communes* assurent un service public, plutôt que d'affirmer que *l'Etat, au besoin par l'intermédiaire des communes*, assure un service public⁵². C'est ainsi que l'expression *l'Etat et les communes* apparaît pas moins de 28 fois dans la Constitution vaudoise.

Les communes bénéficient d'une réelle existence propre. Certes, elles reçoivent leurs compétences de la Constitution, respectivement de la loi, et sont ainsi dépendantes de l'Etat vaudois. Mais par choix constitutionnel, il leur a été donné une existence⁵³ ainsi que la possibilité d'accomplir des tâches volontairement, sans délégation⁵⁴.

En tant que collectivités publiques territoriales bénéficiant de la puissance publique⁵⁵, elles ne *sont* pas seulement vaudoises, elles *composent* le canton de Vaud⁵⁶.

⁴⁶ Voir Art. 137 al. 1 Cst. VD.

⁴⁷ BIAGGINI, art. 50 par. 3.

⁴⁸ AUER, p. 133.

⁴⁹ A ce sujet, voir BILDENMOSER, p 520. C'est à dessein que la nouvelle Constitution fédérale ne mentionne pas les districts, respectivement les arrondissements, alors qu'elle fait état des communes.

⁵⁰ Voir TSCHANNEN, pp. 62ss.

⁵¹ Art. 1 al. 5 Cst. VD.

⁵² Art. 39 al. 1 Cst. VD.

⁵³ Art. 137 al. 2 Cst. VD.

⁵⁴ Art. 138 Cst. VD.

⁵⁵ RDAF, 2004, p. 81.

⁵⁶ Voir à ce sujet RDAF, 2010, p. 5. L'institution communale est la plus ancienne collectivité publique en fonction à ce jour.

3.1 ELECTION DES REPRÉSENTANTS

En premier lieu, la politique communale est le fait des élus locaux qui forment les autorités politiques⁵⁷. Les élus communaux et municipaux sont directement choisis par les électeurs⁵⁸ en application de deux des composantes des droits politiques : le droit de participer à une élection et le droit d'éligibilité. C'est donc sur eux que les citoyens ont la plus grande influence, de par leur choix, pour la prise de décisions locales. Toutes les autres formes d'entités qui assument des tâches de compétence communale le font par délégation des élus⁵⁹.

Tout électeur d'une commune peut se présenter aux élections⁶⁰, sous réserve des règles d'incompatibilité⁶¹ et de forme⁶², pour un mandat d'une durée de cinq ans⁶³. Parallèlement, tout électeur exerce son droit de vote personnellement et exclusivement⁶⁴. Relevons que le droit d'exiger le respect des motifs d'incompatibilité fait partie intégrante du droit de vote⁶⁵.

3.1.1 Organe délibérant

Dans les communes de plus de 1000 habitants, les citoyens sont représentés sur le plan législatif par les conseillers communaux⁶⁶. Ces derniers sont élus au système proportionnel à un tour, quoi que les plus petites communes – entre 1'000 et 3'000 habitants – peuvent choisir le système majoritaire à deux tours⁶⁷.

3.1.2 Organe exécutif

La municipalité et le syndic sont élus selon le système majoritaire à deux tours⁶⁸. La principale différence entre les communes à conseil communal et à conseil général à ce sujet est que dans les premières, le peuple élit d'abord les membres de la municipalité, puis

⁵⁷ Art. 141 al. 1 Cst. VD.

⁵⁸ Art. 144 al. 1 et 149 al. 1 Cst. VD. Notons l'exception des conseils généraux dont tout électeur peut faire partie, à l'exception des élus municipaux (art. 145 Cst. VD).

⁵⁹ Voir à ce sujet l'art. 3a LC, qui pose les bases de la délégation de tâches tant en faveur d'une personne morale de droit public ou privé que d'un tiers.

⁶⁰ Art. 142 al. 1 et 2 Cst. VD.

⁶¹ Supra 2.3.1 et Infra 5.4.

⁶² Notamment la nécessité d'obtenir dix signatures d'électeurs « parrains » pour déposer une liste de candidats dans le système proportionnel, respectivement de trois signatures d'électeurs dans le système majoritaire, art 83 al 1 LEDP.

⁶³ Art. 144 al. 1 Cst VD.

⁶⁴ Art. 17 al 1 LEDP.

⁶⁵ ATF 123 I 97, c. 5 et ZEN-ZEN-RUFFINEN, p. 355.

⁶⁶ Il n'en va pas de même des petites communes, dans lesquelles tous les électeurs peuvent participer aux délibération du conseil général, à l'exception des élus municipaux.

⁶⁷ Art. 81a LEDP.

⁶⁸ Art. 81a LEDP.

choisit le syndic entre ceux-ci⁶⁹, alors que dans les secondes, l'élection de la municipalité et du syndic a lieu en un seul jour⁷⁰.

3.2 INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Les droits de référendum et d'initiative au niveau communal sont garantis par l'article 147 de la Constitution vaudoise. Deux limitations sont prévues par cette disposition. Premièrement, le corps électoral des communes à conseil général ne dispose pas d'un droit de référendum⁷¹. Deuxièmement, la loi définit l'exercice de ces droits et les objets qui en sont exclus.⁷²

Les communes ne disposant pas d'une constitution, le champ d'application du droit d'initiative est adapté en conséquence. Les objets sur lesquels peut porter une initiative populaire sont inscrits dans la loi de manière exhaustive⁷³.

Tous les électeurs peuvent participer au dépôt d'une initiative populaire. Notons que cinq électeurs au moins doivent s'associer pour que leur demande soit prise en compte⁷⁴. Ils devront ensuite récolter un nombre minimum de signatures correspondant à 15% du corps électoral dans les communes comptant jusqu'à 50'000 électeurs, de 10% au-delà⁷⁵.

En ce qui concerne le référendum, toutes les décisions adoptées par le conseil communal lui sont soumises, à l'exception des objets listés exhaustivement dans la loi⁷⁶. Le nombre de signatures nécessaires est le même que pour l'initiative populaire⁷⁷ et, là aussi, tout électeur peut participer au dépôt de la demande, un groupe de cinq requérants étant nécessaire⁷⁸.

Nous traiterons des droits d'initiative et de référendum en détail plus bas⁷⁹ lorsque nous comparerons leur mise en œuvre en matière communale et intercommunale. Il faut noter à ce stade que ces deux instruments de la démocratie directe font partie intégrante des droits politiques⁸⁰ et qu'ils constituent l'un des principaux moyens d'intervention des électeurs dans le travail politique, aux côtés des droits de vote et d'éligibilité.

⁶⁹ Art. 81a al. 6 LEDP.

⁷⁰ Art. 85 al. 1 LEDP.

⁷¹ Art. 147 al. 1 Cst. VD, *a contrario*.

⁷² Art. 147 al. 2 Cst. VD.

⁷³ Art. 106 LEDP.

⁷⁴ Art. 106d LEDP.

⁷⁵ Art. 106g LEDP.

⁷⁶ Art. 107 al. 1 et 2 LEDP.

⁷⁷ Art. 110a al. 1 LEDP.

⁷⁸ Art. 110a al. 1 LEDP.

⁷⁹ *Infra*, 5.4

⁸⁰ Art. 75 Cst. VD.

3.3 DÉLÉGATION DE TÂCHES

Les tâches publiques revenant aux communes peuvent être confiées à diverses structures de droit public ou privé. Dans la mesure où elles bénéficient d'une certaine autonomie, ces structures peuvent être qualifiées d'entités décentralisées. Il n'est pas nécessaire qu'elles bénéficient de la personnalité juridique : une commission spécialisée dans le domaine de la culture, par exemple, n'a pas la personnalité morale de droit public, au contraire d'une association de communes.

Des corporations de droit public, à savoir des personnes morales chargées d'une tâche publique composées de membres⁸¹, peuvent aussi compter parmi les entités décentralisées.

Dans tous les cas, la délégation de tâches publiques doit être accompagné d'une surveillance de la part des collectivités délégatrices. Ainsi, une association de police regroupant plusieurs communes devra-t-elle régulièrement soumettre ses comptes aux organes communaux compétents.

⁸¹ GAVILLET, p. 81.

IV. LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

4.1 GÉNÉRALITÉS

La collaboration entre les communes est une forme de fédéralisme coopératif horizontal⁸². Elle peut être définie comme « *l'accomplissement par deux ou plusieurs communes ou par une tierce personne morale d'une tâche publique incombant à une commune* »⁸³ et peut se concrétiser par des conventions de droit privé ou public ou par la création d'une personne morale, cette dernière pouvant relever du droit privé ou constituer une corporation de droit public. Ce processus est qualifié de décentralisation coopérative⁸⁴.

Le besoin de collaboration intercommunale est inhérent au système fédéraliste suisse fondé sur trois niveaux de collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). Les communes, dont le territoire défini pour des raisons historiques n'est pas toujours en phase avec les réalités économiques et sociales actuelles, doivent faire face aux changements découlant de la globalisation⁸⁵. Les raisons qui poussent les communes à collaborer sont multiples et diffèrent selon la taille et les particularités des localités ainsi que la vision politique de leurs représentants, ce qui explique la diversité des instruments mis à disposition des collectivités afin de rendre possible leur activité coordonnée.

Preuve de l'hétérogénéité des causes et des modes de collaboration, on estime aujourd'hui qu'un tiers des tâches communales font l'objet de collaboration et que chaque commune collabore en moyenne dans neuf domaines différents⁸⁶.

Il faut ainsi se demander pour chaque mode de collaboration s'il relève du droit public ou privé, s'il engendre la création d'une nouvelle personne morale et, le cas échéant, si la personne morale ainsi créée est une corporation de droit public⁸⁷.

Dans ce dernier cas peut alors se poser la question de savoir si l'on a affaire à un quatrième échelon institutionnel, situé entre le Canton et la commune⁸⁸, que la doctrine qualifie de *corporation supracommunale*. Tel est notamment le cas dans les cantons des Grisons et de Schwytz, où des groupements de communes peuvent prélever des impôts. Nous verrons que ce n'est pas le cas dans le canton de Vaud, les divers modèles de collaboration intercommunale réalisés sous la forme de collectivités publiques bénéficiant de la personnalité juridique ne pouvant pas prélever d'impôts.

⁸² HÄFELIN/HALLER, p. 1245 ss.

⁸³ STEINER, p. 105 ss.

⁸⁴ RDAF 2004, p. 86.

⁸⁵ RDAF 2004, p. 82.

⁸⁶ JEANNERAT, 2015, p. 88.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Divers critères entrent alors en jeu, tels que la possibilité ou non pour la nouvelle personne morale de prélever ses propres impôts ou l'échéance d'une réelle substitution de ses organes à ceux des communes membres.

4.2 DANS LE DROIT VAUDOIS

4.2.1 Principes

La Constitution vaudoise garantit expressément l'existence et le territoire des communes⁸⁹. Parmi les garanties constitutionnelles de l'autonomie communale, on trouve notamment l'autonomie dans *les relations intercommunales*⁹⁰. Bien que les communes soient relativement indépendantes, cette souveraineté est limitée par la Constitution, qui permet au Canton d'imposer des collaborations en cas de nécessité⁹¹ et soumet les communes à la surveillance de l'Etat⁹², et par la loi, qui fixe les modalités de ces restrictions à l'autonomie communale.

La loi prévoit une autorisation générale de délégation de l'exécution des obligations de droit public des communes à des tiers ou à des personnes morales de droit privé ou public⁹³. Cette disposition générale est précisée, concernant la collaboration intercommunale, dans le chapitre IXbis de la loi sur les communes. Deux conditions cumulatives sont prévues pour toute forme de collaboration :

- La collaboration a pour but d'accomplir *ensemble* des *tâches d'intérêt commun* ;
- Les communes veillent à choisir la forme de collaboration la plus appropriée.⁹⁴

Bien qu'il existe en droit vaudois une certaine diversité des formes de collaboration intercommunale, nous allons nous concentrer sur trois d'entre elles : l'association de communes, la fédération de communes et l'agglomération.

Ces trois institutions partagent un squelette semblable, à savoir qu'elles sont composées d'un organe délibérant, d'un organe exécutif et d'une commission de gestion. Elles ont en outre toutes pour but d'accomplir ensemble des tâches de compétence communale et sont dotées de la personnalité juridique. Il s'agit ainsi de personnes morales de droit public, dont la création requiert l'approbation du Conseil d'Etat.

Elles se différencient des corporations supracommunales que l'on connaît à Schwytz et aux Grisons en ce qu'elles ne peuvent pas prélever d'impôts⁹⁵.

Notons que jusqu'à aujourd'hui, l'agglomération et la fédération n'ont jamais été mises en œuvre dans la pratique⁹⁶. Le modèle de l'association de communes étant plus attractif et souple, il est le seul à s'être effectivement développé dans les faits. Il n'est pas pour autant inutile de se pencher sur ces constructions, d'autant plus que ce sont paradoxalement celles-ci qui ont été préconisées par l'assemblée constituante après de longs débats⁹⁷. Afin de trouver des solutions pratiques et des pistes possibles permettant de garantir un

⁸⁹ Art. 137 Cst. VD.

⁹⁰ Art. 139 al. 1 let. f Cst. VD.

⁹¹ Art. 155 al. 3 Cst.

⁹² Art. 140 Cst. VD.

⁹³ Art. 3a LC.

⁹⁴ Art. 107a al. 1 LC.

⁹⁵ FETZ, p. 201.

⁹⁶ UCV, *Synthèse*, p. 5.

⁹⁷ Voir MOOR, 2004, pp. 299ss.

exercice optimal des droits politiques des électeurs vaudois, la connaissance de tout le système est nécessaire.

4.2.2 L'association de commune

4.2.2.1 Principes

L'association de communes est une collectivité territoriale bénéficiant de la personnalité juridique dont le but est l'accomplissement de tâches communales⁹⁸. Conformément à la Constitution vaudoise, il peut s'agir de tâches que les communes accomplissent volontairement ou alors qui leur sont attribuées par la Constitution ou la loi⁹⁹. Ces dernières sont confiées par l'Etat lorsqu'il estime que les communes sont mieux à même de les exécuter que lui¹⁰⁰.

La création d'une association de communes nécessite plusieurs étapes formelles. La première étape mentionnée dans la loi est l'élaboration des statuts d'entente entre les municipalités¹⁰¹. La seconde est l'approbation de ces statuts par tous les conseils communaux, respectivement généraux, concernés et la dernière est l'approbation des statuts par le Conseil d'Etat¹⁰². Cependant, comme la dernière étape hors niveau cantonal est l'approbation par les organes délibérants, les municipalités ne feront en principe pas de travail préliminaire d'élaboration des statuts si elles n'ont pas déjà consulté les conseils communaux. On pourrait se demander si cette procédure est une étape en soi, d'autant plus lorsque des frais sont engagés dans ce but.

4.2.2.2 Tâches

Toutes les communes mettent en commun une tâche au moins, que l'on qualifie de principale¹⁰³. Ainsi, il existe à chaque fois au moins une mission dont les représentants de toutes les communes sont responsables en plénum. Il est cependant possible que des tâches optionnelles soient incluses dans les statuts des associations de communes. Cela signifie que seule une partie des entités membres met en commun les tâches en question. Ce serait le cas par exemple dans une association de communes visant à gérer en commun la politique sécuritaire. Toutes les communes membres pourraient assumer ensemble les tâches sécuritaires de la police. Mais une partie seulement des communes pourraient être

⁹⁸ Art. 112 LC.

⁹⁹ Art. 138 al. 1 Cst. VD.

¹⁰⁰ Art. 138 al. 2 Cst. VD.

¹⁰¹ Art. 113 al. 1 LC.

¹⁰² Art. 113 al. 2 LC.

¹⁰³ Art. 112 al. 2 LC. A noter que les associations peuvent prévoir plusieurs tâches principales, leur particularité étant qu'elles sont assumées par toutes les communes membres.

liées entre elles par une union supplémentaire concernant le stationnement, alors que les autres n'y verraient pas d'intérêt¹⁰⁴.

La qualification des tâches optionnelles et principales est d'une grande importance pratique. D'une part, les communes membres ne financent que les tâches auxquelles elles participent, selon une clef de répartition définie par le conseil intercommunal¹⁰⁵. D'autre part, le droit de vote sur les différents objets n'est accordé qu'aux communes qui sont concernées par ces derniers¹⁰⁶.

4.2.2.3 Organes

L'organe législatif des associations de communes est le conseil intercommunal. Il est composé de *représentants élus* par les législatifs communaux et/ou municipaux¹⁰⁷. La loi donne les informations suivantes au sujet de l'élection des délégués :

- Les *délégués* viennent des communes membres de l'association¹⁰⁸ ;
- La durée du mandat est la même que celle des conseillers communaux, respectivement des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1'000 habitants¹⁰⁹ ;
- La *désignation* des délégués a lieu, sauf disposition contraire des statuts, au début de chaque législature communale¹¹⁰ ;
- L'autorité qui a *nommé* les délégués peut les révoquer¹¹¹.

Le vocabulaire utilisé peut étonner. Les termes « *délégués* », « *désignation* » et « *nomme* » tranchent avec la formule constitutionnelle qui prévoit « *l'élection de l'autorité délibérante* »¹¹². D'un point de vue purement sémantique, la nomination des délégués qui composent le conseil intercommunal aurait plus tendance à rappeler la désignation des commissaires au sein d'une commune que des représentants élus par le peuple. Les avis sont par ailleurs divisés quant à la question de savoir si une commune peut donner des instructions de vote à ses représentants ou pas¹¹³, ce qui démontre l'incertitude quant au statut réel des délégués.

¹⁰⁴ Voir Statuts ASR. Les petites communes membres ne connaissant pas les mêmes problématiques de stationnement que Montreux, Vevey et La Tour-de-Peilz, elles n'ont pas pris part à la mise en commun de ces tâches, qui sont donc optionnelles.

¹⁰⁵ Art. 124 al. 2.

¹⁰⁶ Art. 120 al. 1 et 2 LC.

¹⁰⁷ Art. 115 al. 1 ch. 6 LC.

¹⁰⁸ Art. 117 al. 1 LC.

¹⁰⁹ Art. 118 al. 1 LC.

¹¹⁰ Art. 118 al. 2 LC.

¹¹¹ Art. 118 al. 3 LC.

¹¹² Cet article mentionne les fédérations de communes. Cependant, le renvoi de l'art. 128b LC et l'analogie générale qui existe entre les fédérations et associations de communes permet de rapprocher les deux formulations.

¹¹³ UCV, *Synthèse*, p. 9 et COUR DES COMPTES, *Rapport n°12*, p. 4.

Le mode de désignation des représentants est problématique sous plusieurs angles. Premièrement, les délégués sont désignés par l'organe législatif et/ou exécutif communal. Sans concertation entre les différentes communes et sans indication légale, il n'y a aucune garantie de la représentation des équilibres politiques voulue par le corps électoral. Etant donné que le conseil intercommunal « *joue le rôle du conseil communal dans la commune* »¹¹⁴ - pour reprendre les termes de la loi – et se prononce sur les compétences de ce dernier, cette situation doit être étudiée.

De plus, la possibilité légale donnée aux élus municipaux de siéger au sein de cette autorité délibérante est questionnable quant à l'incompatibilité constitutionnelle entre les mandats exécutifs et législatifs¹¹⁵. Il en va de même de la possibilité pour des membres des législatifs communaux de faire partie de l'organe exécutif, même si cette situation est rare dans la pratique¹¹⁶.

Finalement, le fait que les délégués ne doivent revêtir que la qualité d'électeur dans une commune membre de l'association¹¹⁷ doit pousser à la réflexion. Les associations de communes, comme nous l'avons vu plus haut, exécutent des tâches communales. Les décisions prises par l'association, notamment au travers de son conseil et de son comité, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres¹¹⁸, sous réserve des dispositions relatives à la surveillance par le Canton. Permettre la nomination de personnes qui n'ont jamais été élues dans leur commune limite le contrôle des électeurs sur l'activité de leurs autorités.

Nous étudierons ces trois points en détails plus bas dans des chapitres consacrés¹¹⁹.

L'organe exécutif de l'association de communes est le comité de direction. Il est composé de trois membres au moins et est élu pour la même durée que le conseil intercommunal¹²⁰. C'est l'autorité délibérante qui l'élit : les conseils communaux n'ont ainsi plus de rôle direct à jouer. Notons qu'à l'instar de l'incompatibilité qui existe au niveau communal entre les deux conseils, il n'est pas possible de siéger simultanément au conseil intercommunal et au comité de direction¹²¹.

Le comité exerce les fonctions prévues pour les municipalités dans le cadre de l'activité de l'association¹²². Bien qu'il n'existe aucune prescription légale sur la qualité des membres du comité de direction¹²³, ce sont généralement des élus municipaux qui y siègent, même s'il y a parfois des exceptions¹²⁴.

¹¹⁴ Art. 119 al. 1 LC.

¹¹⁵ Art. 143 Cst. VD.

¹¹⁶ UCV, *Synthèse*, p. 7.

¹¹⁷ Art. 117 al. 1 LC.

¹¹⁸ Art. 123 al. 1 LC.

¹¹⁹ *Infra*, 5.1 et 5.3.

¹²⁰ Art. 121 al. 1 LC.

¹²¹ Art. 121 al. 3 LC.

¹²² Art. 122 al. 1 LC.

¹²³ Art. 121 LC.

¹²⁴ COUR DES COMPTES, *Rapport n°38*, p. 23

4.2.3 La fédération de communes

La fédération de communes est une relative nouveauté introduite par la Constitution vaudoise du 14 avril 2003¹²⁵, supposée être une référence en matière de collaboration intercommunale¹²⁶. Elle peut fondamentalement être décrite comme un cas particulier d'association de communes, même si l'intention de l'assemblée constituante était toute autre¹²⁷. Il existe cependant quelques particularités qui méritent d'être mentionnées.

Premièrement, quelques conditions supplémentaires concernant la qualité de membre. Les communes qui composent la fédération sont en principe contiguës¹²⁸, alors que rien n'est prévu en ce sens au sujet des associations¹²⁹. Une commune ne peut être membre que d'une seule fédération¹³⁰. En outre, une fédération peut devenir membre d'une association de communes¹³¹, alors que l'inverse n'est pas vrai¹³².

Ensuite, l'organisation interne est plus stricte. Il n'y a pas de tâches optionnelles¹³³. Toutes les communes membres délèguent donc la ou les mêmes tâches, à l'image des agglomérations fribourgeoises¹³⁴.

Les membres du conseil de fédération, soit l'organe délibérant, sont élus par les législatifs communaux¹³⁵. Ce mode d'élection, bien qu'il souffre des mêmes défauts que celui des associations de communes concernant le scrutin indirect, a l'avantage d'offrir une meilleure légitimité législative aux élus de l'organe délibérant intercommunal, ces derniers ne pouvant pas être sélectionnés par les municipalités.

Ils peuvent être élus parmi les conseillers exécutifs ou législatifs des communes membres¹³⁶. Si la question de la légitimité de conseillers non-élus par le peuple ne se pose plus, la problématique de la séparation des pouvoirs, elle, demeure entière.

Les membres du comité de fédération, eux, sont élus par l'organe législatif intercommunal et doivent être municipaux dans les communes membres¹³⁷.

Pour finir, les fédérations, au contraire des associations, ne peuvent pas prélever de taxes¹³⁸. Tout au plus sont-elles habilitées à encaisser des taxes pour le compte des

¹²⁵ UCV, *Synthèse*, p. 5

¹²⁶ Cf. art. 155 al. 1 Cst. VD. Concernant la collaboration entre communes, l'Etat encourage en particulier les fédérations.

¹²⁷ Cf. art. 128b LC, relatif au droit applicable aux fédérations et qui consiste en un renvoi général aux dispositions prévues pour les associations de communes, sous réserve des normes expressément inscrites dans le chapitre XIbis de la LC. Pourtant, l'assemblée constituante aurait souhaité que cette forme de collaboration purement légale ne soit pas la norme.

¹²⁸ Art. 128c al. 1 LC. Ce cadre général est directement repris de l'art. 156 al. 1 Cst. VD.

¹²⁹ La disposition vise surtout à englober les enclaves dans les fédérations. Voir MOOR, 2004, pp. 299ss.

¹³⁰ Art. 128c al. 2 LC. Ce cadre général est directement repris de l'art. 156 al. 4 Cst. VD.

¹³¹ Art. 128f LC.

¹³² L'art. 128a LC ne prévoit que la participation de communes dans une fédération et il n'existe pas de disposition légale prévoyant une exception.

¹³³ Art 128c al. 3 LC.

¹³⁴ *Infra*, 4.6.

¹³⁵ Art. 128d al. 2 LC.

¹³⁶ Art. 128d al. 2 LC.

¹³⁷ Art. 128d al. 3 LC.

¹³⁸ Art. 128^e al. 1 LC.

communes membres. Les communes parties à une fédération assurent ainsi de par leurs contributions l'entier du financement de ces entités, sous réserve d'une délégation explicite de la compétence d'encaisser des taxes auprès des usagers ou des bénéficiaires d'un service qu'elles exploitent.

4.2.4 L'agglomération

Si la fédération peut être appréhendée comme un cas particulier d'association, alors l'agglomération peut être vue comme un cas particulier de fédération¹³⁹. Selon la loi vaudoise, les caractéristiques propres aux agglomérations sont la présence d'une ville-centre au moins et le caractère urbain de l'ensemble du territoire collaborant. La loi prévoit en outre une condition subjective supplémentaire, à savoir un lien étroit entre les communes, notamment du point de vue urbanistique, économique et socio-culturel.

Pour le surplus, les organes sont similaires aux deux entités décrites ci-dessus (conseil d'agglomération, comité d'agglomération et commission de gestion). Les dispositions relatives aux fédérations sont applicables par renvoi¹⁴⁰, ce qui implique notamment qu'une commune ne devrait pas pouvoir être membre à la fois d'une fédération et d'une agglomération.

Notons toutefois que le concept d'agglomération dépasse largement la forme de collaboration prévue par le droit vaudois et inexistante dans la pratique. La Constitution prévoit notamment que la Confédération peut obliger par voie d'arrêté fédéral des cantons à adhérer à des conventions concernant le transport en agglomération¹⁴¹, qu'un fonds alimenté par des moyens fédéraux est utilisé notamment pour l'amélioration des infrastructures de transport dans les agglomérations¹⁴² et, surtout, que la Confédération prend en compte la situation particulière des agglomérations dans l'exercice de son activité¹⁴³.

Si l'idée d'agglomération est largement répandue en droit fédéral, une définition de cette dernière est inexistante tant dans la Constitution que dans la loi au sens formel. Il faut se rabattre sur une annexe de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) pour trouver une définition approximative¹⁴⁴. La définition la plus appropriée, d'ailleurs reprise par le Conseil fédéral, vient de l'OFS¹⁴⁵. L'agglomération est alors appréhendée comme « *un ensemble de plus de 20'000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes et possède par ailleurs une zone centrale autour d'une commune-centre. [...] Ces communes doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum un sixième de leur population active occupée* »¹⁴⁶.

¹³⁹ Voir MOOR, 2004, p. 304.

¹⁴⁰ Art. 128i LC.

¹⁴¹ Art. 48a al. 1 let. g Cst.

¹⁴² Art. 86 al. 1 Cst.

¹⁴³ Art. 50 al. 3 Cst.

¹⁴⁴ Annexe 1, ch. 1, let. c ORTV.

¹⁴⁵ BELLANGER/TANQUEREL, p. 12.

¹⁴⁶ *Ibid.*

Dans le cadre de la politique des agglomérations, le canton de Vaud semble manquer le coche. Au contraire du voisin fribourgeois, il n'est pas parvenu à clarifier la situation des agglomérations présentes sur son territoire et à créer pour elles une forme de collaboration adaptée.

4.2.5 Les autres collaborations intercommunales

La loi sur les communes prévoit d'autres formes de collaboration intercommunale. Nous les mentionnons brièvement ici à des fins informatives.

4.2.5.1 Contrat de droit administratif

Une ou plusieurs municipalités délèguent une attribution à une autre commune ou au comité directeur d'une association. L'organe délibérant est informé, mais l'approbation du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire.

Cette forme de collaboration intercommunale est particulièrement adaptée à des tâches simples de compétence municipale¹⁴⁷.

Il est opportun ici de relever la distinction entre le contrat de droit administratif et le contrat de droit privé. Un contrat est soumis au droit administratif s'il a pour objet de mettre en œuvre l'intérêt public et s'il tend à l'accomplissement d'une tâche publique¹⁴⁸. Dans le cadre des collaborations intercommunales, le contrat de droit privé est très rare, même s'il peut être envisagé par exemple pour une convention dans laquelle des communes s'engagent à faire des achats communs de matériel de bureau¹⁴⁹.

Notons que le contrat de droit administratif ne peut déroger à la loi et doit ainsi respecter l'ensemble des normes juridiques et qu'il ne peut être envisagé que dans le cadre des compétences communales¹⁵⁰.

4.2.5.2 Entente intercommunale

L'entente intercommunale est une convention écrite entre deux ou plusieurs communes dans le but d'exercer ensemble un service public ou une tâche d'intérêt public. Elle doit être adoptée par l'organe délibérant et approuvée par le Conseil d'Etat. Elle n'a cependant pas la personnalité juridique.

Un tel système peut notamment se concrétiser en matière d'élimination des déchets, lorsque plusieurs communes conviennent de mettre une partie des services ou

¹⁴⁷ BASTIAN, Présentation à l'ADNV, p. 3.

¹⁴⁸ RDAF 2004, p- 95.

¹⁴⁹ MOOR, 2012, p. 357.

¹⁵⁰ RDAF 2004, p. 96.

infrastructures en commun¹⁵¹ ou pour le subventionnement des institutions culturelles régionales¹⁵².

4.2.5.3 Personnes morales de droit privé

La loi sur les communes contient une clause générale de délégation. Cette dernière peut se matérialiser de plusieurs manières concernant des personnes morales de droit privé¹⁵³.

D'une part, la création ou la participation à une association selon les articles 60 et suivants du code civil est possible. Les comptes de l'entité doivent alors être portés à la connaissance de l'organe délibérant¹⁵⁴. Une telle solution a été choisie dans la région de Wil pour réunir 22 communes saint-galloises et thurgoviennes¹⁵⁵.

D'autre part, les communes peuvent créer ou s'associer à des personnes morales de droit privé relevant du Code des obligations, telles que des SA, moyennant l'autorisation du Conseil d'Etat et de l'organe délibérant¹⁵⁶. Cette solution peut être envisagée notamment dans le domaine de la mobilité, à l'instar des Transports publics de la région lausannoise (TL) sous la forme d'une SA dont les actionnaires majoritaire sont l'Etat et les communes concernées.

4.3 L'AGGLOMÉRATION EN DROIT FRIBOURGEOIS

Si notre recherche est centrée sur les collaborations intercommunales dans le canton de Vaud, il est toutefois intéressant de faire un détour pour aborder brièvement les solutions présentées par le droit fribourgeois. Ce canton a fait figure de pionnier dans la création de nouvelles collectivités territoriales lorsqu'il a introduit sa loi sur les agglomérations en 1995¹⁵⁷. Cette loi est actuellement l'objet d'une réforme complète.

La première curiosité dans cette esquisse de droit comparé est que l'agglomération existe dans le canton de Fribourg sans être mentionnée dans sa Constitution alors que, nous l'avons vu, elle n'a jamais été concrétisée dans le canton de Vaud malgré les efforts de la constituante. Au contraire, l'association, courante en terres vaudoises, n'a pas trouvé sa place dans le texte fondamental de 2003 alors qu'elle est décrite dans celui du voisin fribourgeois¹⁵⁸. Cette bizarrerie doit nous rappeler la prépondérance de la pratique dans l'élaboration de lois institutionnelles et la nécessité de pouvoir s'adapter aux réalités du terrain.

¹⁵¹ Par exemple la mise en commun de la déchetterie intercommunale du Sentier pour tous les habitants des communes de la Vallée.

¹⁵² Par exemple le Fonds Culturel Riviera.

¹⁵³ Art. 3a LC.

¹⁵⁴ Art. 128jet 128k LC.

¹⁵⁵ BELLANGER/TANQUEREL, p. 38.

¹⁵⁶ Art. 107a LC.

¹⁵⁷ RSF 140.2.

¹⁵⁸ Art. 134 al. 3 Cst. FR.

Dans le canton de Fribourg, l'agglomération doit être clairement distinguée de l'association de communes. En effet, la seconde ne diffère que peu des entités existant dans le Pays de Vaud¹⁵⁹, alors que la première s'apparente bien plus à un quatrième niveau institutionnel inséré entre le Canton et la commune¹⁶⁰.

L'agglomération est une corporation de droit public dont les membres sont des communes qui présentent une certaine unité géographique, économique et culturelle et qui en ont en commun des enjeux de mobilité ainsi qu'une densité élevée de population et d'emplois¹⁶¹. Une fois constituée, l'agglomération se substitue aux communes pour les tâches qui lui sont dévolues¹⁶². L'importance qu'elle exerce pour la vie des administrés dans les cercles électoraux concernés implique deux différences majeures vis-à-vis des équivalents vaudois : le projet de statuts fondateurs d'une agglomération doit être accepté par le corps électoral en votation puis, à chaque législature, l'organe législatif est désigné lors d'une élection populaire tenue simultanément dans toutes les communes¹⁶³.

Concernant les finances, l'agglomération ne peut pas prélever d'impôts, ce qui la différencie toutefois des corporations supracommunales¹⁶⁴. Une telle possibilité risquerait de porter atteinte à l'autonomie communale¹⁶⁵ et concrétiserait pleinement la création d'un quatrième échelon institutionnel.

¹⁵⁹ Notons que les délégués intercommunaux sont nommés par les exécutifs communaux, ce qui conduit à une véritable lésion du principe de séparation des pouvoirs, des tâches devant revenir à un organe législatif étant ainsi délaissée en raison de la régionalisation.

¹⁶⁰ JEANNERAT, 2013, p. 186.

¹⁶¹ Art. 7 AP-LAgg.

¹⁶² Art. 16 al. 2 AP-LAgg.

¹⁶³ Art. 23 AP-LAgg.

¹⁶⁴ RDAF 2004, p. 86

¹⁶⁵ *Ibid.*

V. ATTEINTES CONCRÈTES DE LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE ENVERS LES DROITS POLITIQUES DES VAUDOIS

5.2 LÉGITIMITÉ DES ÉLUS

Comme nous l'avons mentionné plus haut¹⁶⁶, l'une des composantes principales des droits politiques est la possibilité d'élire des représentants. Ces derniers reçoivent leur légitimité de la part du corps électoral, selon les fondements de la souveraineté populaire¹⁶⁷.

Dans le cadre des collectivités de droit public régionales, trois situations viennent remettre en cause la jouissance pleine et entière des droits politiques dans ce domaine : la nomination de citoyens non-élus, le principe de l'élection indirecte et le flou quant à l'instruction de vote.

5.1.1 Nomination de citoyens non-élus

La loi prévoit que chaque commune élit ses représentants et, en réciproque, qu'elle peut les destituer¹⁶⁸ (celui qui lie peut délier). Ce principe découle de la Constitution¹⁶⁹. Le conseil communal ne peut nommer que des personnes ayant la qualité d'électeur dans la commune¹⁷⁰. Cet article ne doit pas être réellement compris comme une limitation du cercle de personnes susceptibles d'être désignées dans les organes de l'association de communes, mais bien plus comme une très large ouverture à ces postes.

Une approche rapide pourrait mener à la conclusion qu'il s'agit là d'un droit supplémentaire en faveur des électeurs. En effet, on pourrait considérer que ces derniers gagnent une nouvelle possibilité d'accomplir directement des tâches communales qu'ils n'auraient pas eue autrement. Si cette hypothèse peut éventuellement être valide pour les personnes ayant atteint leur majorité, accompli les conditions d'éligibilité¹⁷¹ ou ayant emménagé dans la commune après le dépôt des listes aux dernières élections¹⁷², elle n'est cependant que très partiellement vérifiable pour la grande majorité du corps électoral. Cette majorité bénéficiait en effet du droit d'éligibilité lors des élections communales. Sa non-représentation dans les instances délibérantes vient donc du fait qu'elle n'avait pas désiré se présenter, qu'elle n'avait pas été acceptée par une quelconque liste ou alors qu'elle s'était présentée mais n'avait pas été choisie par le corps électoral¹⁷³.

Si la désignation de délégués communaux non-élus dans un conseil ouvre effectivement une possibilité pour le citoyen lambda d'accomplir des tâches communales, elle lui enlève

¹⁶⁶ *Supra*, 2.1.

¹⁶⁷ *Supra*, 2.3.2.

¹⁶⁸ Art. 118 al. 3 LC.

¹⁶⁹ Art. 144 al. 1 Cst. VD.

¹⁷⁰ Art. 116 al. 2 LC.

¹⁷¹ Pour les étrangers notamment.

¹⁷² En d'autres termes, pour toutes les personnes ayant acquis la qualité d'électeur dans la commune après le délai de dépôt des listes pour les dernières élections.

¹⁷³ Dans tous les cas, le contrôle démocratique n'a pas été accompli.

en retour une partie de son pouvoir de contrôle sur les représentants de la commune. Alors que dans la politique communale, le passage par une élection et l'obtention du nombre de voix nécessaire selon le système proportionnel ou majoritaire est un prérequis¹⁷⁴, il ne devient qu'une option en matière de politique intercommunale. Et cela bien que les compétences soient les mêmes, ou tout du moins de nature similaire.

L'électeur perd ainsi une part de son contrôle sur les personnes qui pourront le représenter dans les organes délibérants. Alors que la nomination de municipaux à ces postes avait déjà conduit insidieusement à un déplacement vers le mode majoritaire d'un système d'élection pourtant supposé être proportionnel, la désignation de personnes non-élues, et cela sans contrôle populaire, retire encore un peu de ses prérogative au citoyen désireux d'exercer ses droits politiques.

Un problème dérivé de cette situation est que, dans la pratique, le système proportionnel par liste implique que les sièges distribués dans les diverses entités intercommunales et autres commissions sont régulièrement répartis entre les différents groupes politiques, proportionnellement à leur représentation au sein du législatif. Bien que les candidats proposés par les partis soient soumis à un contrôle du législatif dans son ensemble¹⁷⁵, il n'est en pratique généralement que formel. Un groupe politique peut ainsi aisément se voir écarté d'une corporation intercommunale en emportant avec lui ses électeurs dans le gouffre de la non-représentation.

Alors que nous estimons que le vote citoyen doit se porter en premier lieu sur la personne et pas sur le parti ou sur le groupe politique, les normes relatives aux associations intercommunales conduisent *de facto* à une désignation par les groupes politiques de représentants qui n'ont pas passé devant le corps électoral ou qui n'ont pas été retenus par ce dernier. Cela est d'autant plus vrai au sein des petits groupes politiques dont les membres élus sont parfois submergés par de nombreux mandats comme commissaire ou délégué dans diverses instances internes ou externes à la commune.

5.1.2 Principe d'élection indirecte

Si le principe de l'élection indirecte est fermement ancré dans l'ADN politique suisse (il suffit de penser à l'élection du Conseil fédéral ou à la représentation dans les diverses commissions pour s'en rendre compte), sa mise en œuvre est dérangeante lorsque l'on parle de nomination des délégués intercommunaux.

Contrairement aux commissions, qu'elles soient permanentes ou ad-hoc, la désignation d'un délégué dans une instance intercommunale ne lui confère pas une simple mission

¹⁷⁴ Art. 81a al. 1 LEDP.

¹⁷⁵ A savoir l'élection par l'autorité législative. Ce mode de désignation n'est pas obligatoire mais, à défaut, c'est la municipalité qui sélectionne les délégués. Il y a alors aussi un contrôle, quoi que basé sur le système majoritaire.

particulière relevant du conseil, mais bien un pan entier de compétence de ladite autorité¹⁷⁶.

Lorsque l'on élit un conseiller dans la commission de gestion ou des finances, par exemple, ce dernier aura certes quelques prérogatives supplémentaires, mais il sera finalement soumis au contrôle du conseil communal lors de l'adoption du rapport de gestion, respectivement du préavis et du rapport des comptes. Au contraire, lorsqu'un élu (ou un non-élu) est amené à représenter sa commune dans une instance intercommunale, il n'exercera pas seulement une compétence particulière, mais remplacera bel et bien – en compagnie de ses collègues du conseil en question – tout le corps délibérant de sa commune¹⁷⁷. Il n'y aura plus de possibilité pour ce dernier de reprendre le travail effectué¹⁷⁸.

Une partie des compétences qui étaient initialement confiées à l'ensemble des conseillers sélectionnés par le peuple se retrouve, lorsqu'il y a une association de communes, délaissée aux mains d'une proportion minime de conseillers élus. Il s'agit manifestement d'une diminution de la portée des droits politiques des citoyens électeurs. Certes, il existe un mécanisme de contrôle issu du législatif, respectivement de l'exécutif, directement nommés par le peuple. Ces derniers peuvent même révoquer les délégués intercommunaux. Il n'en demeure pas moins que la portée du rôle électoral se retrouve diminuée du point de vue de l'électeur¹⁷⁹.

5.1.3 La question de l'instruction de vote

Preuve du malaise qui concerne la portée d'une élection indirecte, un désaccord extrêmement important demeure depuis de nombreuses années concernant le rôle que peuvent jouer les élus intercommunaux au sein des entités régionales. Par manque de clarté de la loi, les opinions divergent quant à l'opportunité laissée ou non aux communes de donner des instructions de vote à leurs délégués.

Selon une partie de l'opinion, les associations de communes sont soumises à la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales¹⁸⁰ dans son ensemble. D'après ces auteurs, les communes devraient donner des instructions de vote à leurs délégués auprès des entités intercommunales. Cette vision présuppose que les délégués ne sont pas élus *ad personam* mais en tant que représentants de leur commune.

Pour d'autres, les associations de communes (respectivement les fédérations et les agglomérations) sont des entités à part, plus proches par structure des communes elles-mêmes que d'une quelconque autre personne morale. Les membres des conseils législatifs

¹⁷⁶ Rappelons que, selon l'art. 123 LC, les décisions prises par l'association sont exécutoires sans l'approbation des communes membres. Le rôle de conseiller intercommunal est donc tout à fait différent de celui de commissaire.

¹⁷⁷ Art. 119 al. 1 LC.

¹⁷⁸ Les législatifs communaux effectuent certes un vote annuel pour approuver les comptes des associations. Ce dernier n'est en pratique que formel dans la majorité des cas.

¹⁷⁹ UCV, *Synthèse*, p. 8

¹⁸⁰ RSV 610.20.

et exécutifs intercommunaux agissent ainsi en leur nom de la même manière que des élus communaux.

Si ce débat n'est pas encore tranché, il illustre à la perfection les largesses de la loi sur les communes et le malaise qui existe quant au rôle des membres d'entités intercommunales.

5.1.4 Résumé concret : exemple de l'adoption d'un crédit

Dans une commune, un crédit peut être proposé au conseil par le biais d'un préavis municipal ou d'une motion¹⁸¹. Dans tous les cas, la phase finale - du point de vue de l'organe délibérant - est la tenue d'une séance de commission pour étudier le préavis, respectivement le projet de décision de la municipalité concernant l'objet¹⁸² puis, en plénum, d'un débat et d'un vote sur la proposition municipale.

Qu'il y ait eu une étape préliminaire ou pas, c'est le conseil communal qui a la possibilité de se prononcer sur la grande majorité des crédits¹⁸³ (il existe certes des cas particuliers, comme les petites dépenses à la discrétion de la municipalité¹⁸⁴). Ce qu'il faut retenir ici, c'est que dans la politique communale interne, la compétence du conseil demeure, même en cas d'intervention des diverses commissions. Ainsi, les commissions, ad-hoc comme permanentes, ne peuvent pas engager de frais. Les commissions municipales encore moins, n'étant que consultatives et se prononçant généralement sur les petites dépenses de la municipalité¹⁸⁵ ou sur des tâches non-financières telles que les naturalisations.

Il en va autrement dès lors que l'on parle de politique intercommunale. Imaginons que plusieurs communes mettent en commun les tâches sécuritaires et sanitaires, y compris les services d'intervention. L'achat d'une ambulance ne sera alors plus soumis aux divers conseils communaux mais au seul conseil intercommunal (et à une partie seulement de ce dernier si la tâche « secours » n'est pas principale mais optionnelle).

Les problèmes que l'on peut relever sont divers. Formellement, nous l'avons déjà vu, ce n'est plus un conseil communal choisi par la population tant en raison des personnes que des partis qui se prononce. Le citoyen électeur de chaque commune risque de ne plus être aussi bien représenté qu'il ne l'aurait voulu. Ce sont des délégués élus indirectement qui se rendent aux séances en question – la problématique de la séparation des pouvoirs, abordée plus loin¹⁸⁶, joue un rôle – et la représentativité des choix populaires ne peut ainsi plus être pleinement garantie.

Les électeurs de certains petits partis ou d'associations politiques locales, en particulier, peuvent souffrir d'un déficit de représentation. Si leur formation n'est pas présente dans toutes les communes membres de l'association, elle sera vraisemblablement sous-représentée au niveau régional. D'une manière générale, l'élection indirecte des délégués favorise les grands partis – à l'instar du système majoritaire – et pénalise la diversité,

¹⁸¹ Art. 31 al. 1 let. b et c LC.

¹⁸² Art. 35 LC.

¹⁸³ Art. 4 al. 1 let. 3 et 4 LC.

¹⁸⁴ Ces dernières sont, *in fine*, validées par le corps législatif lors du vote sur les comptes.

¹⁸⁵ Les dépenses décidées dans le cadre des commissions municipales sont déjà intégrées au budget et, dans tous les cas, soumises à l'approbation des comptes.

¹⁸⁶ *Infra*, 5.3.

d'autant plus dans les petites communes. Certains électeurs sont donc sous-représentés d'un point de vue géographique, non-représentés par des conseillers pour qui ils avaient voté et sous-représentés d'un point de vue partisan.

5.2 BRIÈVETÉ DES DÉLAIS ET RÈGLES D'UNANIMITÉ

Les délégués auprès des entités intercommunales sont en pratique souvent confrontés à des délais très courts pour valider ou amender des projets. Cela est dû au fait que les organes délibérants desdites entités se réunissent moins fréquemment que les conseils communaux. Afin de respecter les délais légaux ou de ne pas freiner excessivement l'avancée des projets, les délégués sont amenés à prendre des décisions rapides, parfois sans connaissances approfondies des sujets¹⁸⁷.

Cette faille est plus visible encore lorsque les décisions doivent être ratifiées par toutes les communes parties à la collaboration. Les conseils communaux sont alors confrontés à des votes sur des sujets qu'ils n'ont pas pu étudier de près et ne peuvent en pratique pas amender les textes qui leurs sont soumis sans risquer, au cas où l'ensemble des autres communes associées ne reprendrait pas unanimement ces modifications, de retarder très largement la progression des projets, parfois au-delà des délais légaux.

C'est notamment le cas lorsqu'une prescription légale de rang supérieur pousse une association à modifier ses statuts¹⁸⁸. Il faut alors que les organes de l'association se mettent d'accord sur les modifications, moyennant des séances de commission et de débats au niveau intercommunal, puis que le projet terminé soit envoyé à toutes les communes pour acceptation¹⁸⁹. Ces dernières, quand bien même elles se sentiraient désavantagées par la tournure des nouvelles dispositions, ne pourraient pas proposer d'amendements de peur de maintenir l'ensemble des statuts dans l'illégalité et de favoriser l'insécurité juridique¹⁹⁰.

5.3 COMPÉTENCES LÉGISLATIVES EXERCÉES PAR DES MUNICIPAUX

Comme nous l'avons vu plus haut¹⁹¹, les tâches des communes sont clairement réparties de par la loi entre les différents organes de ces dernières. La Constitution vaudoise donne une liste des compétences de l'organe délibérant¹⁹². Cette énumération est précisée par la

¹⁸⁷ Nous pensons ici entre autres aux votes sur le budget et les comptes, dont les délais sont fixés à l'art. 125 LC.

¹⁸⁸ Par exemple suite à l'adoption par le Grand conseil d'une modification de la loi sur les communes impactant les statuts.

¹⁸⁹ Sous réserve d'une base préexistante dans les statuts, déjà validée par tous les conseils, qui permet à l'association de renouveler indépendamment ses statuts.

¹⁹⁰ Se pose alors la question du texte à appliquer et de ses modalités si elles ne sont pas déjà clairement définies dans la loi.

¹⁹¹ *Supra*, 3.

¹⁹² Art. 146 Cst. VD.

loi sur les communes, qui prévoit également quelques possibilités de délégation à la municipalité¹⁹³.

A contrario, les compétences de l'organe exécutif ne sont pas décrites de manière positive dans la Constitution vaudoise. Elles sont inscrites de manière négative et comprennent toutes les compétences communales qui ne reviennent pas au conseil communal. Les articles 41 et suivants de la loi sur les communes sont plus précis et contiennent plusieurs listes exemplatives d'attributions de la municipalité. En particulier, l'exécution de tout ce qui a été arrêté par l'organe délibérant revient au collège municipal.

Ces considérations introduisent le sujet de l'incompatibilité entre les mandats législatifs et exécutifs. Cette dernière est expressément mentionnée dans la Constitution¹⁹⁴ et est un élément essentiel de la démocratie¹⁹⁵. Cependant, dans le cas des entités intercommunales, plusieurs questions peuvent se poser à cet égard.

Dans une association, les représentants d'une commune sont choisis parmi les électeurs de cette dernière¹⁹⁶. Ainsi, un élu municipal peut tout à fait siéger dans l'organe délibérant d'une entité intercommunale. Prenons l'exemple de l'Association Sécurité Riviera. Ses statuts prévoient que les délégués au conseil intercommunal doivent avoir la qualité d'électeur dans leur commune¹⁹⁷. Il est expressément prévu que les élus en fonction dans une municipalité peuvent siéger dans le législatif intercommunal¹⁹⁸. En effet, les statuts indiquent qu'il y a vacance d'un siège du conseil intercommunal notamment *lorsqu'un délégué [...] est élu au comité de direction*. Or, les mêmes statuts n'accordent la qualité pour être élu au comité de direction qu'aux municipaux en fonction¹⁹⁹.

Il est donc possible pour un élu municipal en fonction de siéger dans l'organe délibérant d'une association de communes, qui *joue dans l'association le rôle du conseil général ou communal dans la commune*, pour reprendre les termes de la loi²⁰⁰.

Cette situation peut être problématique. Comme nous l'avons vu plus haut, une association accomplit des tâches communales déléguées par les communes²⁰¹. Cela implique que des citoyens qui ont été nommés par une autorité locale en tant que municipaux et qui n'auraient donc pas le droit de siéger comme conseillers communaux au regard des règles constitutionnelles de compatibilité peuvent tout de même accomplir des tâches attribuées au législatif de leur commune si ces dernières ont été déléguées à une association, à une fédération ou à une agglomération²⁰². Il s'agit selon nous d'une situation critiquable sous plusieurs angles.

¹⁹³ Art. 4 LC.

¹⁹⁴ Art. 143 al. 1 Cst. VD.

¹⁹⁵ MAHON, p. 1020.

¹⁹⁶ Rappelons que, dans une fédération ou une agglomération, les élus du corps délibérant doivent être déjà membres d'une autorité communale.

¹⁹⁷ Art. 9 statuts ASR.

¹⁹⁸ Art. 11 statuts ASR.

¹⁹⁹ Art. 19 statuts ASR.

²⁰⁰ Art. 119 LC.

²⁰¹ Art. 112 LC.

²⁰² Ce problème est d'autant plus grave que les communes peuvent adopter des normes qui ont le rang de loi au sens formel. Voir TSCHANNEN, p. 112.

Prenons comme exemple la délégation de tâches communales à une association de communes dans le domaine de la police. Lorsque la compétence relevait de la commune seule, le contrôle de la gestion ainsi que l'approbation du budget et des comptes relevaient de la compétence législative. Un élu municipal ne pouvait de par la loi en aucun cas se prévaloir de ces prérogatives. Mais le même élu municipal peut agir dans ce domaine dès lors que la compétence a été déléguée au conseil intercommunal. La séparation des pouvoirs s'en trouve atteinte²⁰³.

D'autre part, ce problème est amplifié par le fait que la municipalité peut parfois désigner elle-même au moins l'un des délégués intercommunaux²⁰⁴. Il existe dès lors la possibilité pour une municipalité de nommer l'un de ses membres dans un conseil, membre qui pourra alors intervenir dans la gestion et les comptes relatifs à une tâche que le conseil communal n'avait jamais eu l'intention de déléguer de près ou de loin à un représentant de son exécutif. La Cour des comptes du canton de Vaud a d'ailleurs relevé ce problème dans son rapport.

Elle mentionne que dans certains cas « *les membres des exécutifs communaux sont surreprésentés dans les organes des associations, ce qui est contraire à une bonne répartition entre les deux pouvoirs* » avant de recommander « *d'assurer une représentation à l'autorité délibérante communale dans le conseil intercommunal de l'association de communes. Seule cette mesure permet de maintenir l'équilibre démocratique, garant du pouvoir de contrôle conféré à l'autorité législative dans le système politique en vigueur dans notre pays* »²⁰⁵.

Notre recherche étant axée sur les droits politiques du citoyen, nous allons même plus loin que la Cour des comptes²⁰⁶. Les électeurs n'ayant pas la compétence de désigner les délégués de leur commune dans les organes intercommunaux et ne pouvant pas non-plus les révoquer, il nous semble dès lors essentiel d'appliquer un respect complet et strict de la règle d'incompatibilité prévue par la Constitution vaudoise et de ne pas permettre aux membres d'une municipalité de siéger dans un conseil intercommunal²⁰⁷.

Une telle situation demanderait certains aménagements, notamment sur le mode d'élection. En effet, le conseil ne devrait alors plus élire les membres du comité de direction parmi ses propres délégués, mais se prononcer directement sur des municipaux des communes membres. A ceux qui pourraient y opposer une limitation du choix ou une moins bonne connaissance des candidats par les représentants du conseil intercommunal, on peut répondre que cela ne détériorerait guère la situation dans ce domaine : en effet, les membres d'un conseil intercommunal ne pouvant de toutes façons voter que pour les municipaux présents en leur sein, le choix se porte généralement à un candidat par

²⁰³ Et donc les droits de la démocratie directe. Voir GRISEL, p. 73.

²⁰⁴ Art. 10 statuts ASR.

²⁰⁵ COUR DES COMPTES, *Rapport n°38*, p. 4.

²⁰⁶ Nous noterons à ce sujet que la Cour ne parle pas tant de la présence de quelques municipaux au sein des législatifs intercommunaux que des conseils délibérants composés uniquement de municipaux. Cependant, l'analyse mérite selon nous d'être poussée jusqu'au bout.

²⁰⁷ Voir MOOR, 2004, p. 299. C'est à dessein que l'assemblée constituante a introduit une règle stricte d'incompatibilité, malgré les protestations des municipaux siégeant dans de petites communes, qui redoutaient la perte de certaines prérogatives, notamment en raison de l'absence du droit de référendum dans les communes à conseil général.

commune à représenter. La situation serait donc vraisemblablement la même, dans la pratique tout du moins.

5.4 INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Nous avons aperçu plus haut²⁰⁸ le fonctionnement des instruments de la démocratie directe dans les communes. En ce qui concerne les associations et fédérations de communes ainsi que les agglomérations²⁰⁹, les décisions adoptées par l'organe délibérant sont soumises au référendum²¹⁰. Parallèlement, une fraction du corps électoral peut déposer une initiative populaire portant sur :

- La réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- La modification ou l'abrogation des statuts de l'association ;
- L'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- L'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence au comité de direction en matière réglementaire ;
- La modification du nombre des membres du conseil intercommunal ;
- La modification du nombre des membres du comité de direction²¹¹.

La procédure concernant tant les référendums que les initiatives est similaire à celle qui est de mise au niveau communal sous plusieurs aspects. Il existe toutefois des différences importantes qui sont particulièrement pertinentes du point de vue de l'exercice des droits politiques des électrices et des électeurs.

5.4.1 Référendum

Au sujet du référendum en matière communale, le nombre de signatures nécessaires est fixé à 15% des électeurs, respectivement à 10% pour les communes en comptant plus de 50'000²¹². Une application par analogie de cette règle aurait pu sembler logique lors de l'élaboration des instruments de la démocratie directe pour les associations et fédérations de communes ainsi pour les agglomérations. Elle aurait cependant conduit à une diminution du nombre de signatures requises dans les entités intercommunales représentant plus de 50'000 électeurs, pour autant qu'aucune des communes membres ne soit aussi peuplée.

²⁰⁸ *Supra*, 3.2.

²⁰⁹ Art. 116a LEDP.

²¹⁰ Art. 112 al. 1 LEDP.

²¹¹ Art. 106u LEDP.

²¹² Art. 110a al. 1 LEDP.

Le législateur n'a pas suivi cette appréciation et a édicté une règle propre. Le nombre de signatures requises correspond à 20% des électeurs des communes membres pour autant qu'elles comptent 50'000 électeurs au maximum²¹³. L'exigence est donc plus stricte pour un référendum en matière intercommunale qu'en matière communale, alors même que les tâches d'une entité intercommunales sont déléguées par les communes. De cette situation découle une restriction importante à l'exercice des droits politiques des électeurs dans les communes concernées.

Pour ce qui est des entités dont les communes membres totalisent plus de 50'000 électeurs, il n'y a plus de pourcentage, mais un forfait fixé à 10'000 signatures valables²¹⁴. Cette disposition paraît pour le moins étonnante. Dans le cas où des citoyens voudraient initier un référendum contre une décision d'un conseil intercommunal représentant des communes comptabilisant, ensemble, 50'001 électeurs, le nombre de signatures exigées serait deux fois plus élevé qu'en cas d'application par analogie des règles communales. Ce n'est que lorsque le nombre d'électeurs des communes associées atteint 100'000 que la parité est rétablie avec les règles communales.

Outre le nombre plus élevé de signatures nécessaires, il faut relever que les conditions auxquelles est soumis le comité référendaire sont plus contraignantes en matière intercommunale que communale. Ces difficultés concernent la publication des décisions, la composition du comité référendaire et le délai de récolte.

Alors que les décisions du conseil communal soumises au référendum sont obligatoirement affichées au pilier public²¹⁵, les objets intercommunaux ne doivent être publiés dans un premier temps que dans la Feuille des avis officiels²¹⁶. Le délai de dix jours pour annoncer une demande de référendum en matière communale court depuis l'affichage au pilier public²¹⁷, sous réserve des objets soumis à approbation cantonale, mais le délai concernant le référendum en matière intercommunale court depuis la publication dans la Feuille des avis officielle²¹⁸ – à l'exception des plans d'affectation et de leurs règlements.

Cette situation ne garantit pas un accès à l'information optimal au bénéfice des électeurs. S'il est vrai que les municipalités doivent publier les objets soumis au référendum dans les quatorze jours qui suivent leur adoption, respectivement l'approbation cantonale²¹⁹, le bref délai pour demander un référendum commence à courir dès la publication dans la Feuille des avis officielle. Il est tout à fait possible que la publication au pilier public intervienne hors délai, ou alors trop tard pour que les électeurs aient le temps d'en prendre connaissance et de s'organiser en vue d'un référendum.

En matière communale, dans le cas d'exception où c'est la publication dans la Feuille des avis officielle qui marque le départ du délai, la municipalité est obligée d'afficher les objets au pilier public dans les trois jours qui suivent ladite publication²²⁰, ce qui laisse au minimum 6 jours aux citoyens concernés pour se préparer. Le fait qu'il existe en matière

²¹³ Art. 112 al. 3 et 4 LEDP.

²¹⁴ Art. 112 al. 5 LEDP.

²¹⁵ Art. 109 al. 1 LEDP.

²¹⁶ Art. 113 al. 1 et 2 LEDP.

²¹⁷ Art. 110 al. 1 LEDP.

²¹⁸ Art. 114 al. 1 LEDP.

²¹⁹ Art. 113 al. 2 LEDP.

²²⁰ Art. 109 al. 1 let. b LEDP.

intercommunale la possibilité que le délai référendaire soit écoulé alors que l'objet soumis n'est apparu que dans la Feuille des avis officiels constitue un réel déficit démocratique en défaveur du corps électoral.

Remarquons à ce stade que si les conditions de publication sont plus défavorables en matière intercommunale, il en va de même de la constitution d'un comité référendaire. Alors que le comité est constitué de cinq électeurs au niveau communal, il doit être constitué de sept électeurs au niveau régional. Le nombre de signataires nécessaires pour constituer un comité référendaire est ainsi aussi élevé pour un référendum en matière intercommunale qu'en matière cantonale²²¹, alors même que le délai pour la mise sur pied du comité est plus court²²².

Le troisième point que nous allons relever est celui du délai de récolte des signatures. Lors d'un référendum communal, le comité doit déposer les signatures dans les trente jours qui suivent l'affichage du titre et du texte de la demande de référendum au pilier public²²³, sous réserve des prolongations de délai²²⁴. Les éléments déterminants sont donc l'affichage et les trente jours.

En matière intercommunale, par contre, le point de départ du délai n'est pas l'affichage de la demande de référendum, mais l'autorisation de récolte délivrée par le préfet. A partir de ce moment, le délai n'est pas de trente jours, mais de vingt²²⁵. Par ailleurs, le délai court quand bien même l'affichage aurait été omis dans les communes²²⁶.

Il ressort de ce que nous venons de voir que la transposition du droit de référendum à l'échelon intercommunal est problématique sous plusieurs angles. Du point de vue des citoyens votants, la perte d'influence sur les décisions politiques est flagrante. Lorsqu'une compétence communale est déléguée à un conseil intercommunal, il en découle pour l'électeur une capacité moindre à initier un référendum contre une décision entrant dans le champ d'application de cette compétence : nécessité de plus de signatures en proportion de la population, délai de récolte plus court, procédure défavorable pour faire la demande de référendum et moindre accès à l'information quant aux décisions de l'organe délibérant.

5.4.2 Initiative populaire

Au niveau communal, tout comme pour le référendum, la demande d'initiative doit être signée par 15% des électeurs de la commune comptant jusqu'à 50'000 électeurs et 10% passé ce chiffre²²⁷. Pour ce qui est de l'initiative en matière intercommunale, il n'y a pas de système propre concernant le nombre de signatures nécessaire comme pour le

²²¹ Art. 89 al. 1 LEDP.

²²² Art. 105 LEDP, le comité référendaire au niveau cantonal doit être mis sur pied durant la période de 60 jours suivant la publication de l'acte dans la Feuille des avis officiels (délai qui compte aussi la récolte de signatures).

²²³ Art. 110 al. 3 et art. 110a al. 1 LEDP.

²²⁴ Ces dernières, prévues à l'art. 105 al. 1bis et 1ter LEDC, sont les mêmes en matière communale et intercommunale.

²²⁵ Art. 114 al. 4 LEDP.

²²⁶ Art. 114 al. 5 LEDP.

²²⁷ Art. 106g LEDP.

référendum, mais un renvoi général aux dispositions de l'initiative en matière communale²²⁸. Par analogie, il semble que l'on doive appliquer la règle des 15% pour les initiatives concernant une tâche mise en commun par des communes dont l'ensemble des électeurs est au maximum de 50'000, puis de 10% lorsque ce nombre est dépassé.

Ce système pour les initiatives intercommunales a l'avantage d'être cohérent au regard du système communal. Mentionnons tout de même son point faible, à savoir le fait qu'il faudra plus de signatures pour lancer une initiative populaire dans une association de communes représentant 49'000 électeurs que dans une association qui en représente 51'000²²⁹. Ce problème existe aussi pour les communes. Là où la situation est plus cocasse au sujet des entités intercommunales, c'est qu'il suffirait alors dans un cas hypothétique pour une telle entité d'admettre une commune supplémentaire pour faire baisser le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire²³⁰.

5.5 ATTEINTE À L'AUTONOMIE COMMUNALE

La possibilité pour les localités d'exercer certaines compétences en commun découle directement de leur autonomie²³¹. Paradoxalement, la collaboration intercommunale menace cette même autonomie pour plusieurs raisons.

D'une part, les communes sont plus poussées à l'association par nécessité que par volonté²³². Les tâches qu'elles sont amenées à accomplir sont de plus en plus complexes et exigeantes, les attentes de la population toujours plus contraignantes et les moyens bien souvent insuffisants. La globalisation, elle, rend désuètes les anciennes frontières territoriales face à des problématiques telles que la gestion des eaux, l'élimination des déchets ou la politique des transports.

D'autre part, le Canton peut limiter l'autonomie de coopération en s'octroyant le droit d'imposer des collaborations, respectivement de contraindre des associations à accepter de nouvelles collectivités en leur sein²³³. Rappelons ici que, selon le Tribunal fédéral, *« l'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales »*²³⁴.

En appréhendant la collaboration uniquement sous l'angle de l'optimisation et de la simplification administrative, l'on risque de vider la commune de sa substance. En d'autres termes, la commune est vue uniquement comme un organe de décentralisation, alors qu'elle est également une collectivité publique de droit cantonal²³⁵ à part entière. Il s'agit

²²⁸ Art. 106y LEDP.

²²⁹ $49'000 \times 15\% = 7'350$. $51'000 \times 10\% = 5'100$.

²³⁰ De plus, il n'y a pas dans le canton de Vaud de commune pouvant basculer prochainement en dessous ou en dessus de la barre des 50'000 électeurs. Nous ne pouvons pas être aussi affirmatifs quant aux entités intercommunales.

²³¹ AUER, p. 179.

²³² *Ibid.*

²³³ Art. 126a LC. Cette prérogative du Canton, qui existe également dans d'autres cantons tels que Fribourg, est une atteinte incontestable à l'autonomie communale. Voir à cet effet RFJ, 2005, p. 312.

²³⁴ ATF 139 I 169 c. 6.1.

²³⁵ RDAF, 2001, p. 11.

là d'une réelle perte d'influence pour le citoyen sur la « *cellule de base de notre ordre constitutionnel démocratique* », telle que reconnue par le Tribunal fédéral²³⁶.

Par ailleurs, la délégation de compétences au profit d'institutions intercommunales met en péril la garantie de l'autonomie communale pour lesdites compétences, l'invocation d'une telle garantie n'étant pas acquise pour les collectivités de droit public autres que les communes²³⁷. Une base légale serait nécessaire afin de pallier cette lacune, à l'instar de ce qui a été fait dans le canton de Fribourg après de longs débats au sein de la constituante²³⁸. Il n'existe pas de disposition équivalente dans la législation vaudoise.

²³⁶ RDAF, 1992, p. 153.

²³⁷ ATF 109 Ia 173.

²³⁸ RFJ, 2005, p. 306.

VI. PISTES ET PROPOSITIONS

6.1 PROPOSITIONS RETENUES DANS LE PROJET DE COMMUNAUTÉS

Conséquemment aux constats développés au fil des précédents chapitres, nous avons établi quelques propositions de modifications légales visant plusieurs buts :

- Abandon des formes de collaboration inutilisées et adaptation du système de l'association de communes ;
- Mise à jour des dispositions légales sur la base des constats pratiques et des imperfections juridiques du système actuel ;
- Meilleur respect des droits politiques des Vaudoises et des Vaudois ;
- Cohérence accrue des dispositions constitutionnelles relatives aux collaborations intercommunales et aux droits politiques.

A cet effet, nous proposons la fusion des trois entités légalement proposées en une seule forme de collaboration intercommunale que nous appellerons ici *communauté* pour éviter tout amalgame et simplifier la lecture des propositions.

6.1.1 Flexibilisation des entités

Lors de l'étude des trois formes de collaboration intercommunale qui font l'objet du présent travail, nous avons identifié plusieurs problèmes que nous pouvons lister comme suit :

- La loi prévoit trois formes différentes d'entités, dont deux n'ont jamais été utilisées dans la pratique ;
- Les distinctions entre ces collectivités sont arbitraires (contiguïté des communes, présence d'une ville-centre, perception ou non de taxes, possibilité ou non d'accueillir des autres entités non-communales en leur sein) ;
- La Constitution impose au Canton d'encourager une forme de collaboration qui n'existe pas dans la pratique, la fédération de communes, et ne mentionne pas même l'existence de la corporation la plus utilisée.

Dans le but de pallier ces différentes imperfections, quelques propositions peuvent être faites. L'idée de fond est la flexibilisation des collaborations afin de permettre aux communes de se mettre d'accord sur une forme de collaboration souple et adaptée aux besoins spécifiques au cas par cas tout en évitant le silence constitutionnel absolu qui était de mise avant 2003.

La communauté serait principalement inspirée des dispositions concernant les associations en reprenant cependant quelques spécificités des fédérations, respectivement des agglomérations, et en donnant la possibilité aux communes membres de prévoir dans les statuts les choix les plus adaptés aux buts de la corporation.

La communauté pourrait être décrite comme *une collaboration entre des communes* dans le but *d'accomplir en commun des tâches de compétence communale*²³⁹. Les statuts devraient définir si la communauté n'exécute que des tâches principales ou si une partie de ses membres peut s'entendre sur des tâches optionnelles²⁴⁰. Ils prévaient clairement si la nouvelle entité peut prélever des taxes et des émoluments, la levée autonome d'impôts demeurant proscrite²⁴¹.

6.1.2 Election des délégués dans et par les organes compétents

Nous avons identifié plusieurs défauts concernant l'élection des représentants communaux au sein des organes des entités intercommunales. En voici un résumé :

- Les représentants ne doivent revêtir que le rôle d'électeur dans la commune, ce qui constitue un déficit démocratique au sein des associations;
- La présence de municipaux dans l'organe délibérant et vice-versa n'est pas compatible avec la séparation des pouvoirs ;
- La question de l'instruction de vote n'est pas encore résolue ;
- La représentation des électeurs n'est pas établie de manière optimale, tant concernant la répartition des partis que le choix des personnes qui siègent.

Tous les problèmes cités ci-dessus pourraient être réglés de manière expéditive en décidant de confier l'élection de ses représentants intercommunaux directement au corps électoral. Si une telle solution semble de première vue bénéfique, elle serait grevée de lourds désavantages, tels qu'une augmentation des coûts et une rigidité lors du remplacement des délégués démissionnaires. Dans la pratique, les représentants des associations intercommunales ont tendance à siéger de manière plus volatile, ce qui créerait le risque de devoir organiser des élections complémentaires trop fréquentes.

Surtout, en institutionnalisant une élection pour une instance régionale aux compétences grandissantes, cette dernière pourrait prendre *de facto* la forme d'un échelon intermédiaire entre le Canton et les communes, et cela sans base légale constitutionnelle claire. Un tel morcellement des instances politiques n'est pas souhaitable et ne doit en aucun cas être introduit par la bande²⁴².

Concernant l'organe délibérant, la communauté revêtirait un mode d'élection similaire à celui qui est prévu pour les fédérations, à savoir que les délégués auprès de l'organe délibérant seraient élus par les législatifs communaux et parmi leurs membres. Cette méthode éviterait de donner des compétences larges à des électeurs sans mandat et

²³⁹ Reprise de la définition légale de l'association de communes.

²⁴⁰ Il s'agit là de laisser la possibilité prévue à l'art. 112 al. 2 et 3 LC de mettre en œuvre des tâches secondaires, financées uniquement par les communes qui ont décidé d'y participer. Cela pourrait par exemple être le cas dans une communauté de 15 membres dont une partie seulement décider de gérer en commun la gestion des eaux ou l'élimination des déchets.

²⁴¹ L'une des raisons principales de cette interdiction est de ne pas créer un échelon supplémentaire entre le Canton et les communes. Voir à ce sujet MOOR, 2004, p. 299 et RFJ, 2005, p. 314.

²⁴² *Ibid.*

préservait mieux la compétence des conseils communaux, les délégués intercommunaux ne pouvant plus être nommés par la municipalité ou au sein de cette dernière. En ce qui concerne l'organe exécutif de la communauté, les statuts pourraient prévoir librement une élection par le conseil intercommunal ou une désignation faite par chaque commune selon une clef de répartition²⁴³.

La problématique concernant les instructions de vote pourrait être résolue par un compromis relativement simple. Les élus de l'organe délibérant, considérant qu'ils *jouent le rôle du conseil communal*²⁴⁴, seraient élus *ad personam* et se prononceraient donc sans instruction, selon les principes habituels d'un législatif. En ce qui concerne les délégués de l'organe exécutif, les statuts de la communauté pourraient définir librement s'ils votent en leur nom ou sur instruction de la municipalité dans laquelle ils siègent. Cette manière de faire laisserait une grande marge de manœuvre aux communes lors de la mise en place de la collaboration suivant qu'elles désirent créer une communauté essentiellement politique – le principe de liberté devant alors primer – ou technique – l'instruction de vote ayant alors un certain sens²⁴⁵.

6.1.3 Harmonisation du système d'initiative et de référendum

Nous avons aperçu plus haut les imperfections de la loi au sujet des droits d'initiative et de référendum dans le cadre des entités intercommunales. En particulier :

- Le nombre plus élevé de signatures nécessaires pour faire aboutir un référendum ;
- Les délais plus courts et les complications annexes imposées aux comités d'initiatives et référendaires ;
- Les lacunes de l'information au public, en particulier avec le risque que le délai pour déposer un référendum soit échu avant que l'acte litigieux ait été affiché au pilier public.

Nous proposons une harmonisation du système avec ce qui se passe dans les communes dans tous ces domaines. Il n'est selon nous pas justifié que les citoyens puissent plus difficilement utiliser les instruments de la démocratie directe en matière intercommunale que communale.

Afin d'éviter l'incohérence posée par la bascule du nombre de signatures nécessaires lorsqu'une entité dépasse le seuil de 50'000 électeurs, nous proposons un taux fixe de 10% du corps électoral²⁴⁶.

²⁴³ Une représentation d'un délégué par commune peut être envisagée, comme cela est régulièrement le cas en pratique.

²⁴⁴ Voir art. 119 al. 1 LC.

²⁴⁵ Par ailleurs, il semblerait logique que les délégués de l'organe exécutif intercommunal élus par le corps délibérant de la communauté jouissent en règle générale de la liberté de vote alors que ceux qui sont nommés par la municipalité puissent être, si les statuts le prévoient, contraints de respecter les vœux de leur localité.

²⁴⁶ Dans l'hypothèse d'une résiliation concrète de ce projet, un taux intermédiaire pourrait être discuté, l'essentiel étant définir un pourcentage fixe.

Les délais ainsi que leurs points de départ, les règles de publication et les exigences concernant les comités d'initiatives et référendaires seraient les mêmes dans le cadre communal que régional afin d'éviter toute atteinte à l'exercice des droits politiques lors du glissement d'une tâche dans le giron intercommunal. Il en irait de même de l'obligation d'affichage au pilier public.

6.1.4 Garantie de l'autonomie communale

Comme nous avons pu le mentionner, la garantie de l'autonomie communale n'est actuellement pas assurée pour les structures intercommunales. Tout au plus la Constitution vaudoise prévoit-elle une autonomie accordée aux communes dans leurs relations intercommunales.

Il convient d'inscrire expressément dans la Constitution la possibilité pour les communautés d'invoquer l'autonomie communale dans leur domaine de compétence, à l'instar de ce qui a été fait dans le canton de Fribourg.

6.2 PROPOSITIONS PARTIELLEMENT OU PAS RETENUES

6.2.1 Election directe des représentants intercommunaux

Parmi les situations les plus perturbantes que nous avons abordées durant notre recherche, le système d'élection indirecte a manifestement occupé une place importante. Nous avons constaté qu'il impliquait une série de désagréments, notamment :

- Un risque de mauvaise représentation des électeurs choisissant de petits groupes politiques ou favorisant un panachage sans indication de parti ;
- Une perte de contrôle des électeurs sur l'assemblée intercommunale ;
- Une mauvaise compréhension du panel organisationnel par les électeurs ;
- Une incertitude quant au rôle des délégués entre élus siégeant *ad personam* et simples représentants des communes pouvant voter sur instruction.

Ces quatre critiques pourraient être écartées par l'instauration d'un système d'élection directe à l'échelon intercommunal. Le scrutin pourrait être organisé en même temps que les élections communales afin de limiter les coûts d'organisation et de baser la représentation dans les entités régionales sur le même plan que celle qui est établie dans les collectivités locales, à l'instar des agglomérations fribourgeoises.

Nous développons cette proposition en deux temps, afin de différencier sa pertinence comme alternative aux collectivités intercommunales en général de sa possible application pour les agglomérations vaudoises.

6.2.1.1 Non-retenue dans le projet général de communauté...

Il est vrai que ce système constituerait une réponse efficace aux critiques que nous avons développées. Cependant, outre le coût, plusieurs défauts occuperaient une place prépondérante qui éclipserait les bénéfices espérés, tout du moins si on l'appliquait à l'ensemble des associations de communes existantes dans le Canton.

Premièrement, le but d'offrir une meilleure connaissance des échelons décisionnels aux électeurs ne serait que modérément atteint. En raison du grand nombre d'instances qui devraient être élues en même temps, les citoyens risqueraient de se perdre parmi les listes contenues dans leur enveloppe de vote et peineraient à saisir l'entier des implications. A moins de passer volontairement du temps pour se documenter, ils ne comprendraient par ailleurs pas mieux les subtilités organisationnelles de chaque entité (limite et étendue des prérogatives de chaque assemblée, possibilité ou non de lever des taxes, clefs de répartition etc.).

Ensuite, les entités en questions perdraient en flexibilité. L'adhésion d'une commune ou une modification de la répartition des sièges impliqueraient systématiquement l'organisation de scrutins locaux. Ces derniers viendraient s'ajouter aux échéances électorales déjà multiples dans notre Canton. Le risque d'un décrochage d'une frange de l'électorat s'estimant dépassée par la multiplication des choix à prendre devrait alors être sérieusement envisagée.

Finalement, il s'agirait alors d'un pas supplémentaire en direction de la création d'un échelon institutionnel entre la commune et le Canton. Ce dernier serait d'autant plus instable qu'il aurait pour socle une nébuleuse aussi diverse qu'asymétrique d'institutions ne regroupant pas les mêmes communes et ne poursuivant pas des objectifs de même nature.

Nous noterons encore que les défauts censés être corrigés par une élection directe peuvent déjà partiellement être corrigés au moyens de mesures moins contraignantes telles que la définition claire du droit ou non pour l'autorité délégatrice de donner des instructions de vote, une meilleure transmission de l'information concernant les corporations intercommunales aux électeurs et la redéfinition des instances pouvant élire des représentants au sein des collaborations (autorité législative pour le conseil intercommunal, autorité exécutive ou organe délibérant intercommunal pour le comité de direction).

6.2.1.2 ...mais intéressante dans quelques cas bien précis

La création d'agglomérations aux compétences larges et élues par le peuple pourrait être envisagée dans quelques cas, notamment pour les régions de Lausanne, Yverdon, Nyon et Vevey. Elles ne sauraient cependant remplacer la multitude d'associations de communes actuellement actives. Une volonté de pragmatisme nous pousse à vouloir éviter des réflexions trop théoriques ou accessoires et à nous concentrer sur des mesures concrètes visant à protéger les droits politiques des Vaudoises et des Vaudois.

Il n'en demeure pas moins que, en sus de nos propositions génériques pour le Canton, l'élaboration d'une collectivité de droit public sur la base du droit fribourgeois nous semble tout à fait pertinente pour faire face aux défis régionaux à venir et répondre aux attentes de la politique fédérale des agglomération.

6.2.2 Ratification obligatoire des décisions intercommunales à l'échelon local

Plutôt que d'aborder les critiques présentées au point précédent sous l'angle de la qualité des représentants, il est envisageable de s'y intéresser sous l'angle de leurs compétences. Les instances intercommunales dotées de la personnalité morale sont alors vues comme des groupes de travail, similaires aux commissions qui siègent au sein des communes, dont les décisions sont soumises à la ratification des organes locaux. Une telle approche pourrait être préconisée pour une partie au moins de leurs compétences, jugées essentielles. Il apparaît que cette solution aussi apporterait son lot de critiques que nous estimons prépondérantes au regard des bénéfices escomptés.

La perte de temps qu'un tel changement impliquerait ne peut pas être sous-estimée. Chaque décision requérant un passage devant les organes communaux, il faudrait prendre en compte la coordination des agendas entre séances locales et régionales, y compris les délais d'étude et de débat nécessaires à chaque projet.

La faille inhérente aux ratifications qu'est la brièveté des délais concernant les actes soumis à ratification ainsi que l'impossibilité de proposer des amendements sans risquer le report de projets dans leur ensemble prendraient une ampleur sans précédent. La crédibilité même des entités régionales serait mise en jeu.

D'une manière plus large, c'est le sens donné aux modes de collaboration dotés de la personnalité juridique qui serait remis en question. Elles ne se différencieraient plus guère des ententes intercommunales qui, elles, sont appréhendées de manière extrêmement souple par la loi. Alors que les ententes sont avantageuses pour des problématiques simples ne nécessitant pas constamment de nouvelles adaptations, elles ne sauraient pas être appliquées avec succès à des compétences politiques plus larges telles que l'élaboration d'une politique sécuritaire efficace ou le développement économique d'une région.

6.3 SYNTHÈSE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Nous avons matérialisé les pistes et propositions évoquées ci-dessus sous la forme d'un projet de modification de la Constitution vaudoise, de la loi sur les communes et de la loi sur l'exercice des droits politiques²⁴⁷.

²⁴⁷ Les propositions de modifications légales se trouvent dans l'Annexe I, en fin de document. L'explication des changements article par article constitue l'Annexe II.

Concrètement, nous proposons de fusionner les trois formes de corporation de droit public avec personnalité juridique existantes pour créer une entité nouvelle, la communauté²⁴⁸. Cette dernière, plus flexible, pourra convenir à un maximum de situations. Ainsi, les statuts librement rédigés lors de la constitution d'une communauté auront une importance prépondérante.

Les communautés pourront prévoir, outre leurs tâches principales, des tâches optionnelles. Tout comme les associations, elles pourront percevoir des taxes, pour autant que les statuts le prévoient. La perception des impôts ne leur sera par contre pas rendue possible, cette prérogative restant du ressort des communes.

Les membres de son organe délibérant seront élus par et au sein des législatifs communaux afin de garantir le respect de la séparation des pouvoirs. En outre, dans un but de flexibilité, l'élection des membres du comité de direction pourra être faite soit par les municipalités, soit par le législatif intercommunal, afin d'adapter la pratique aux besoins.

Afin de clarifier la question de l'instruction de vote, il sera inscrit dans la loi que les membres de l'organe législatif sont élus *ad personam*. Concernant les membres du comité de direction, la liberté prévaut afin de rendre possible le vote de représentation des municipalités dans le cadre de communautés techniques notamment.

Au vu des tâches importantes pouvant être déléguées aux communautés, les statuts ne pourront plus être modifiés à la majorité simple, mais à une majorité qualifiée. Cette disposition vise à éviter que quelques communes surreprésentées puissent toucher au noyau dur d'une communauté au détriment de localités minoritaires. La nature du vote qualifié est laissée au libre choix de chaque communauté, pouvant aller d'une simple exigence de proportion à un système de double majorité centré sur les communes, par exemple.

Concernant le droit d'initiative et de référendum, le nombre de signatures nécessaires ne variera plus selon la taille de la commune, respectivement selon que l'on parle de scrutin communal ou intercommunal. Toutes les initiatives et référendums nécessiteront le paraphe de 10% des électeurs.

En outre, les règles concernant l'affichage et la publication seront harmonisées afin que les délais référendaires ne puissent plus s'écouler avant que la population n'ait pu prendre connaissance des décisions de la communauté. De même, la taille des comités référendaires et le point de départ des délais sera ramené au même niveau que dans le cadre communal.

Finalement, la garantie de l'autonomie communale sera étendue aux communautés dans les limites de leurs compétences afin de leur assurer la qualité pour agir en cas de violation par une autorité supérieure.

A côté de ces communautés, nous soutenons la mise sur place d'agglomérations similaires à leurs homologues fribourgeoises pour les cas particuliers correspondants.

²⁴⁸ Le nom est choisi ici uniquement dans un but de compréhension, afin de la distinguer de l'association, de la fédération et de l'agglomération.

VII. CONCLUSION

Nous avons pu nous en rendre compte, la législation concernant les entités intercommunales n'est pas exempte de tout reproche. Alors qu'il avait prévu de mettre en place diverses formes de collectivités publiques territoriales, le législateur semble s'être laissé aller à un grand formalisme pour au moins deux des trois structures étudiées, conduisant à l'inexistence pratique de ces dernières. Quant à l'association de communes, très répandue, elle devrait être remodelée afin de pouvoir s'adapter parfaitement à toutes les situations de manière cohérente et efficace.

Ces imperfections des institutions portent atteinte à l'exercice des droits politiques des Vaudoises et des Vaudois. Nous ne pouvons que constater qu'ils ne bénéficient pas du glissement de compétences vers des instances intercommunales, tout du moins sous l'angle de leur participation à la vie démocratique locale. Au contraire, tant les prescriptions concernant l'initiative et le référendum que la portée du droit de vote des citoyens lors des élections sont atteints, au moins en partie, par ce développement.

S'il apparaît que l'on ne parviendra pas à concilier pleinement tous les buts et principes de la Constitution vaudoise, quelques pistes étudiées pourraient atteindre plusieurs objectifs : simplification du système, meilleure compréhension de celui-ci par les électeurs (et par les élus), renforcement des droits de référendum et d'initiative, meilleure représentation effective de la population, garantie de la séparation des pouvoirs, respect de l'autonomie communale.

Au fil des recherches et de la rédaction de ce travail, notre appréhension de la situation et des solutions a sensiblement évolué. Alors que le système de Fribourg semblait pouvoir nous servir de modèle dans un premier temps, l'élaboration d'une législation propre au canton de Vaud s'est finalement imposée. Ce revirement ne vient pas d'une imperfection des organes fribourgeois mais bien d'une volonté de faisabilité pratique. En effet, seule une petite minorité des dizaines d'associations de communes actuellement en service correspond au champ d'application de l'agglomération fribourgeoise.

La création de collectivités territoriales dont les organes sont élus directement par le peuple s'imposera vraisemblablement dans un avenir proche. Nous avons cependant préféré laisser en suspend les modalités que devra prendre cette concrétisation dans le cadre du présent travail pour nous concentrer sur une approche pratique permettant de concilier la nécessité de collaboration régionale avec la préservation des droits politiques.

Les propositions de modifications légales que nous avons établies n'ont pas vocation à être une solution miracle et parfaite, mais elles constituent tout du moins une voie pragmatique dans le but d'améliorer les lacunes actuelles. Il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres visant à prouver qu'une réelle avancée en la matière est possible.

En définitive, les collaborations intercommunales représentent, par nature, une entrave à l'exercice des droits politiques. Il en va de même de toute diminution du pouvoir local. Mais les instruments existent pour surmonter les désagréments de la régionalisation et assurer un cadre propice à l'exercice de la démocratie locale.

ANNEXE I : MODIFICATIONS LÉGALES NÉCESSAIRES À L'INSTAURATION D'UNE COLLABORATION INTERCOMMUNALE SOUS FORME DE COMMUNAUTÉ

Remarques

Les propositions de modifications légales ci-dessous visent l'instauration d'une forme de collaboration intercommunale nouvelle dont les buts sont, d'une part, d'uniformiser les notions d'association de communes, de fédération de communes et d'agglomération et, d'autre part, de concilier la mise en commun de tâches communales avec le respect de l'exercice des droits politiques.

Le terme *communauté* a été choisi pour faciliter la compréhension en évitant la réutilisation d'une dénomination actuellement utilisée. Si un projet similaire devait voir le jour, l'utilisation de l'expression *association de communes* ou *fédération de communes* serait à privilégier.

Seules les lois pertinentes ont été adaptées. D'autres textes qui devraient aussi être mis à jour ne sont pas répétés ici, les modifications nécessaires étant essentiellement de plume. Il s'agit notamment de la loi forestière²⁴⁹, la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours²⁵⁰ et la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile²⁵¹.

Constitution vaudoise

Art. 139 Autonomie communale

¹Les communes disposent d'autonomie, en particulier dans :

- a. la gestion du domaine public et du patrimoine communal ;
- b. l'administration de la commune ;
- c. la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux ;
- d. l'aménagement local du territoire ;
- e. l'ordre public ;
- f. les relations intercommunales.

²L'autonomie communale peut être invoquée par les communautés dans leur domaine de compétence.

Art. 155 Collaborations intercommunales

¹L'Etat encourage les collaborations entre communes, en particulier les communautés.

²⁴⁹ RSV 175.11.

²⁵⁰ RSV 963.15.

²⁵¹ RSV 520.11.

²Les communes peuvent déléguer une ou plusieurs de leurs tâches à des communautés ou à d'autres types d'organisations intercommunales ; elles veillent à choisir la forme la plus appropriée.

³La loi peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à une répartition équitable des charges entre communes.

⁴La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des diverses formes de collaboration intercommunale.

Art. 155a Communautés

¹La communauté est une collectivité de droit public composée de communes. Elle a la personnalité juridique.

²La communauté est dotée d'une autorité délibérante et d'une autorité exécutive. L'autorité délibérante est élue par les législatifs des communes membres. L'autorité exécutive est élue par l'autorité délibérante ou composée de délégués choisis par la municipalité de la commune qu'ils représentent.

³La communauté gère seule les tâches que les communes membres lui délèguent.

Art. 156 et 157

Abrogés.

Loi sur les communes

Art. 107a Principes

¹Plusieurs communes peuvent collaborer pour accomplir ensemble des tâches d'intérêt commun. Elles veillent à choisir la forme de collaboration la plus appropriée.

²La collaboration intercommunale revêt en principe les formes suivantes :

- a. contrat de droit administratif ;
- b. entente intercommunale ;
- c. communauté ;
- d. personnes morales de droit privé
- e. *abrogé*
- f. *abrogé*

³L'article 3a est réservé

Art. 107b Contrat de droit administratif

¹Une ou plusieurs municipalités peuvent déléguer certaines de leurs attributions à une autre municipalité, cas échéant au comité de direction d'une communauté. A cet effet, elles concluent un contrat de droit administratif (convention) dont la teneur est portée à la connaissance des conseils généraux ou communaux et du conseil intercommunal.

²Un exemplaire est remis aux préfectures des districts concernés.

Chapitre XI Communauté

Art. 112 Principe

¹Les communes peuvent collaborer sous la forme d'une communauté pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale.

²Une tâche au moins, dite principale, doit être assumée en commun par toutes les communes membres ; d'autres tâches, dites optionnelles, peuvent être accomplies par certaines d'entre elles seulement.

³Les communes membres ne supportent financièrement que les tâches auxquelles elles ont formellement accepté de participer.

Art. 113 Approbation

¹Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.

²Après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation.

³L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à la communauté et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public.

Art. 114 Droit applicable

¹Pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec la présente loi, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à la communauté.

Art. 115 Statuts

¹Les statuts doivent déterminer :

1. Les communes membres de la communauté ;
2. Le nom de la communauté, le ou les buts poursuivis ;
3. Le lieu où la communauté a son siège ;

4. La ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ;
5. La possibilité ou non pour la communauté d'assumer des tâches optionnelles ;
6. La tâche ou les tâches optionnelles et l'énumération des communes qui y participent ;
7. La représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des membres du comité de direction (conseil intercommunal ou municipalités) ;
8. Les règles relatives à la convocation des délégués ;
9. La composition du comité de direction ;
10. Les compétences respectives du conseil intercommunal et du comité de direction ;
11. La proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de la communauté ;
12. Les ressources de la communauté ;
13. Le droit ou non de la communauté de prélever des taxes ;
14. Le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles ;
15. La possibilité pour la communauté d'emprunter, le plafond des emprunts d'investissement devant toutefois être précisé ;
16. La possibilité pour la communauté d'offrir des prestations à d'autres communautés ou à d'autres communes par contrat de droit administratif ;
17. Les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;
18. Les règles concernant la dissolution de la communauté, le sort des biens et celui de ses dettes.

Art. 116 Organes

¹Les organes de la communauté sont :

- a. le conseil intercommunal ;
- b. le comité de direction ;
- c. la commission de gestion.

Art. 117 Conseil intercommunal

¹Le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de la communauté. Ils sont élus par le conseil général ou communal de la commune qu'ils représentent. Ils doivent être membres de cette autorité.

²Les délégués siègent à titre personnel. Ils votent sans instruction.

Art. 118

¹Le mandat de délégué est de la même durée que celui des conseillers communaux. Dans les communes où il y a un conseil général, il est de la même durée que celui des conseillers municipaux.

²L'élection des délégués a lieu au début de chaque législature communale, sauf dispositions contraires des statuts.

³Les délégués peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.

Art. 119

¹Le conseil joue dans la communauté le rôle du conseil général ou communal dans la commune.

²Il désigne son président et son secrétaire ; il élit les membres du comité de direction ainsi que son président, à moins que les statuts de la communauté ne prévoient que les municipalités désignent elles-mêmes leurs représentants dans le comité de direction. Dans ce cas, il n'élit que son président.

³Il établit les règlements destinés à assurer le fonctionnement du service exploité par la communauté. L'article 94 est réservé.

⁴Il peut déléguer certaines de ses attributions à une ou plusieurs commissions.

Art. 120 Droit de vote

¹Pour les décisions relatives aux tâches principales, tous les délégués au conseil intercommunal prennent part au vote.

²Pour les décisions relatives aux tâches optionnelles, seuls les délégués des communes concernées prennent part au vote.

³Sauf disposition contraire des statuts, les décisions se prennent à la majorité simple.

Art. 120a Initiative et référendum

¹Les droits d'initiative et de référendum s'exercent dans les cas et aux conditions prévus par la législation sur les droits politiques.

Art. 121 Comité de direction

¹Le comité de direction est composé de trois membres au moins. Il est élu par le conseil intercommunal parmi les municipaux des communes membres ou composé de délégués

choisis par la municipalité de la commune qu'ils représentent. Ils doivent être membre de cette autorité.

²Il nomme un secrétaire qui peut être celui du conseil intercommunal.

³*Abrogé*

Art. 122

¹Le comité exerce, dans le cadre de l'activité de la communauté, les fonctions prévues pour les municipalités.

²Il exécute les décisions prises par le conseil. Il représente la communauté envers les tiers.

³Il veille à ce que le service soit utilisé par les usagers conformément au règlement établi par le conseil et il prend les sanctions prévues.

⁴Il nomme et destitue le personnel et exerce à son égard le pouvoir disciplinaire.

⁵Les statuts de la communauté peuvent autoriser une délégation de pouvoirs.

Art. 123

¹Les décisions que la communauté prend, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres.

²...

³Les dispositions du chapitre XIII sont au surplus réservées.

Art. 124 Ressources

¹...

²La communauté n'a pas le droit de lever des impôts. En revanche, elle peut percevoir des taxes sur les usagers ou bénéficiaires du service qu'elle exploite.

³Les municipalités des communes membres peuvent être chargées de l'encaissement des taxes pour le compte de la communauté.

Art. 125 Comptes, budget, gestion

¹La communauté tient une comptabilité indépendante, soumise aux règles de la comptabilité communale.

²Un centre budgétaire est ouvert dans la classification administrative pour chacune des tâches. Les frais communs ainsi que les frais financiers sont imputés à chaque tâche selon des clefs de répartition fixées par le conseil intercommunal.

Art. 125a

¹Les comptes sont examinés par la commission de gestion de la communauté, qui fait rapport au conseil intercommunal et lui donne son préavis.

²Le comité de direction fournit à la commission de gestion de la communauté tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de sa mission.

³Les membres de la commission de gestion sont élus par le conseil intercommunal et doivent être membres de ce dernier.

Art. 125b

¹Le comité de direction établit un rapport de gestion, qu'il présente au conseil intercommunal en même temps que les comptes.

²Le rapport de gestion est examiné par la commission de gestion de la communauté, puis, sur son préavis, approuvé par le conseil intercommunal. Il est communiqué aux communes membres.

³La municipalité informe annuellement le conseil général ou communal de l'activité de la communauté.

Art. 125c

¹Le budget doit être adopté par le conseil intercommunal trois mois avant le début de l'exercice.

²Toutefois, lorsque le budget n'implique aucun report de charges sur les budgets des communes membres, il peut être adopté jusqu'au 15 décembre.

³Le vote sur les comptes et la gestion doit intervenir avant le 15 juillet.

⁴Les comptes sont soumis à l'examen et au visa du préfet du district dans lequel l'association a son siège.

⁵Le budget et les comptes sont communiqués aux communes membres de l'association.

Art. 126 Modification des statuts

¹Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.

²Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de la communauté, l'ajout ou le retrait de la possibilité pour la communauté d'avoir des tâches optionnelles, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de la communauté, l'augmentation du capital de dotation, l'ajout ou le retrait de la possibilité de prélever des taxes, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements nécessitent l'approbation du conseil

général ou communal de chacune des communes membres de la communauté, à moins que les statuts ne prévoient une majorité qualifiée. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.

³Toute modification des statuts doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.

⁴Sauf dans les cas prévus à l'alinéa 2, les modifications des statuts doivent être communiquées dans les dix jours aux municipalités des communes associées. Dans un délai de vingt jours à compter de cette communication, chaque municipalité peut adresser au Conseil d'Etat des observations au sujet de ces modifications.

⁵...

Art. 126a Intérêt régional prépondérant

¹Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une communauté.

²Pour le même motif, il peut obliger une communauté à recevoir d'autres communes.

³A défaut d'entente sur les conditions d'adhésion, le Conseil d'Etat décide.

⁴Dans tous les cas, il entend les intéressés et prend l'avis du préfet.

Art. 127 Dissolution

¹La communauté est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à la communauté, celle-ci serait également dissoute.

²La liquidation s'opère par les soins des organes de la communauté. Envers les tiers, les communes sont responsables solidairement des dettes de la communauté.

³A défaut d'accord, les droits des communes associées sur l'actif d'une communauté en liquidation, de même que leurs droits et obligations réciproques après extinction du passif, sont déterminés par des arbitres conformément à l'article 111.

⁴L'alinéa 3 s'applique de même en cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire d'une association.

Art. 128 Groupement intercantonal de communes

¹Lorsqu'une ou des communes vaudoises ou une communauté vaudoise désirent créer un groupement analogue à une communauté au sens des articles 112 à 127 avec une ou des communes d'un autre canton ou un groupement analogue à une communauté, une convention intercantonale est nécessaire, laquelle détermine notamment le but et la forme du groupement, le mode de contrôle auquel sa gestion est soumise et les modalités de règlement des litiges éventuels.

²Pour la conclusion d'ententes intercommunales, sans personnalité morale, au sens de l'article 110, avec une ou des communes d'un autre canton, l'approbation du Conseil d'Etat est nécessaire.

Chapitre XIbis et XIter (art. 128a à 128i)

Abrogés

Art. 144 Sanctions

¹Lorsqu'une autorité communale néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte légalement obligatoire, le Conseil d'Etat peut, après une sommation au moins, prendre les mesures nécessaires ou en charger une autre autorité cantonale, à la place et aux frais de la commune défaillante.

²Il peut aussi contraindre la commune défaillante à entrer dans une entente intercommunale ou dans une communauté disposées à le recevoir, si le but de cette entente ou de cette communauté comporte des tâches ou des actes de la nature de ceux que la commune a négligés.

Art. 147 Surveillance de l'Etat sur les collaboration intercommunales et les fractions de communes

¹Les dispositions du présent chapitre s'appliquent par analogie à la surveillance de l'Etat sur les fractions de communes et les communautés.

²Si ces entités comprennent des communes de districts différents, le préfet compétent sera celui du district où l'entité a son siège.

Loi sur l'exercice des droits politiques

Art. 11 Organisation

¹L'autorité compétente pour l'organisation des scrutins est :

- le Conseil d'Etat en matière cantonale ;
- le préfet du district-siège de la communauté en matière intercommunale ;
- la municipalité en matière communale.

Art. 106g Nombre de signatures

¹La demande d'initiative doit être signée par 10% des électeurs de la commune.

Art. 106u Principe et objet

¹Dans les communautés, une fraction du corps électoral peut, dans les formes et dans les limites prévues par la loi, déposer une demande d'initiative populaire portant sur :

- a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- b. la modification ou l'abrogation des statuts de la communauté ;
- c. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- d. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence au comité de direction en matière réglementaire ;
- e. la modification du nombre des membres du conseil intercommunal ;
- f. la modification du nombre des membres du comité de direction.

Art. 106z Fédérations et agglomérations

Abrogé.

Art. 110a Dépôt des listes de signatures

¹Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les trente jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 110, alinéa 3, signée par 10% des électeurs de la commune. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéas 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

²La municipalité comptabilise toutes les signatures et contrôle si la demande de référendum a recueilli dans le délai le nombre de signatures valables prescrit.

³Pour le surplus, les dispositions de la présente loi relative au référendum en matière cantonale et à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

Art. 112 Principe et objet

¹Dans les communautés, les décisions adoptées par le conseil intercommunal sont soumises au référendum.

²Les articles 107, alinéa 2, et 108 sont applicables par analogie.

³Pour les décisions relatives aux tâches principales, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins 10% des électeurs de l'ensemble des communes associées.

⁴Pour les décisions relatives aux tâches optionnelles, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins 10% des électeurs des communes participant à ces tâches.

⁵Abrogé.

⁶Une même liste ne peut porter que des signatures d'électeurs domiciliés dans la même commune.

Art. 113 Publication et affichage

¹Chaque municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent :

- a. leur adoption par le conseil intercommunal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à l'approbation cantonale ;
- b. la publication de leur approbation dans la Feuille des avis officiels s'il s'agit de décisions soumises à approbation cantonale ;
- c. la notification de leur approbation préalable s'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements.

²Dans les cas visés par l'alinéa 1, lettres b et c, si les municipalités, dans un but d'information, procèdent à un affichage au pilier public aussitôt après la décision du conseil intercommunal, elles précisent que la décision doit être encore soumise à approbation cantonale, que le référendum ne sera possible qu'après celle-ci et qu'un nouvel affichage aura lieu à ce moment-là.

Art. 114 Annonce de la demande – délai référendaire

¹La demande de référendum doit être annoncée par écrit au préfet du district dans lequel la communauté a son siège, accompagnée d'un exemplaire des listes de signatures, sous la signature d'au moins cinq électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 113, alinéa 1, lettres a et c, ou la publication prévue à l'article 113, alinéa 1, lettre b.

²Le préfet en informe le comité de direction.

³Si la liste satisfait aux exigences légales, le préfet scelle les listes et autorise la récolte de signatures. Le titre et le texte de la demande de référendum sont affichés au pilier public par les municipalités.

⁴Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes associées dans les trente jours qui suivent l'affichage prévu à l'alinéa 3. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéas 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

⁵Abrogé.

Art. 115 Attestation et transmission

¹Les articles 93 et 94, alinéa 1, de la présente loi sont applicables.

Art. 116 Scrutin

¹Si la demande de référendum a abouti, le préfet en informe le Conseil d'Etat, le comité de direction et les municipalités concernées.

²Le préfet ordonne la votation dans les deux mois qui suivent le dépôt des listes ; le Conseil d'Etat peut prolonger ce délai.

³Les procès-verbaux sont transmis au préfet par les bureaux communaux.

⁴Le résultat du scrutin est déterminé par la majorité des suffrages valablement exprimés dans l'ensemble des communes associées.

⁵Le préfet récapitule les résultats et les publie dans la Feuille des avis officiels.

Art. 116a Fédérations et agglomérations

Abrogé.

ANNEXE II : EXPLICATION DES MODIFICATIONS LÉGALES

Constitution vaudoise

Art. 139

Nouvel alinéa permettant aux communautés d'invoquer la garantie de l'autonomie communale dans le cadre de ses compétences.

Art. 155

Modifications de plume.

Art. 155a

Nouvel article instituant les principes constitutionnels nécessaires à la communauté. Définition des règles d'élection des membres.

Loi sur les communes

Art. 107a, 107b, 113, 114, 116, 122, 123, 125-125c, 126a, 127, 144, 147

Modifications de plume.

Art. 112

Tout comme les associations, les communautés peuvent prévoir des tâches optionnelles. Une tâche principale au moins reste nécessaire. La répartition financière demeure inchangée.

Art. 115

Trois éléments nouveaux doivent être inscrits dans les statuts :

- La possibilité ou non pour la communauté d'assumer des tâches optionnelles. Cet ajout a pour but de permettre aux communes qui s'associent de viser une collaboration large incluant des tâches secondaires ou de limiter leur association à une ou des tâches principales. Cela offre aux communes une sécurité supplémentaire.
- L'autorité de nomination des membres. Pour le conseil intercommunal, elle découle d'une obligation légale (conseil communal ou général). Pour le comité de direction, la communauté peut choisir suivant son but s'il s'agit du conseil intercommunal ou des municipalités.

- La possibilité ou non pour la communauté de prélever des taxes. Cette décision laissée aux communes leur permet de choisir avec souplesse un modèle proche des fédérations ou des associations suivant les buts recherchés.

Art. 117

Le nouvel article précise que les délégués au conseil intercommunal doivent être membres du conseil communal ou général de la commune qu'ils représentent. Il est aussi précisé qu'ils votent sans instruction, afin de mettre fin au débat qui a lieu actuellement à ce sujet.

Art. 119 et 121

Nouveauté pour l'élection du comité de direction. Comme deux possibilités sont laissées au libre choix des communes au travers de leurs statuts, les modalités sont inscrites à l'article 119. Le comité de direction peut être élu par les délégués au sein des municipalités qu'ils représentent ou désigné, selon une clef de répartition, par lesdites municipalités. Dans ce second cas, le conseil intercommunal n'élit que le président du comité.

Art. 124

Contrairement à ce qui prévalait pour les fédérations et les agglomérations, la communauté peut prélever des taxes. Cette possibilité doit cependant être inscrite dans les statuts.

Art. 126

En cas de modification de certains points essentiels des statuts, la règle est – comme avant – une validation à l'unanimité des autorités délibérantes des communes membres. L'exception, par contre, est changée : il était autrefois possible de prévoir initialement dans les statuts que ces révisions pouvaient être faites par le conseil intercommunal à la majorité simple. En raison des éléments importants qui sont ajoutés aux statuts par la présente réforme, il paraît indiqué que cette possibilité soit soumise à une majorité qualifiée.

En effet, des éléments aussi essentiels que la possibilité de prélever des taxes ou d'inclure des tâches optionnelles ne doivent pas pouvoir être imposés par quelques communes ayant un poids majoritaire au sein du conseil. Le type de vote qualifié est par contre laissé à la libre appréciation des communes lors de l'élaboration des statuts (on peut envisager comme critère un simple pourcentage, mais aussi des votes venant de la majorité des communes par exemple).

Art. 128

Selon l'ancien article, les communes et associations de communes vaudoises ne pouvaient s'associer qu'avec des communes d'un autre canton. La modification de cet article leur permet, au moyen d'une convention intercantonale, de s'associer également avec des

groupements analogues aux communautés au sens de la loi. Il s'agit d'une simple réécriture pour éviter des aberrations pratiques.

Loi sur l'exercice des droits politiques

Art. 11, 106u,

Modifications de plume.

Art. 106g

Définition d'un nombre unique de signatures nécessaires à la demande d'initiative au sein des communes. Il est désormais fixé à 10% des électeurs, quelle que soit la taille de la commune.

Par renvoi, il en va de même des demandes d'initiatives intercommunales. Il n'y a ainsi plus d'incohérences lorsqu'une entité intercommunale dépasse la barre des 50'000 électeurs.

Art. 110a

Tout comme pour les initiatives populaires, les référendums en matière communale nécessitent désormais la signature de 10% des électeurs de la commune.

Art. 112

Le nombre de signatures nécessaires pour un référendum en matière intercommunale est désormais le même qu'en matière communale. Avant cela, un comité référendaire avait besoin de deux fois plus de signatures en matière intercommunale que communale, et ce pour requérir un vote portant sur les mêmes tâches.

Art. 113

Nouvelles règles d'affichage et de publication basées sur celles qui prévalent dans les communes. Cela vise à éviter des situations dans lesquels le délai référendaire est écoulé avant ou juste après l'affichage au pilier public.

Art. 114

Coordination des règles d'annonce et de délai avec l'échelon communal. Le comité référendaire passe de 7 à 5 membres et le point de départ du délai d'annonce est la publication au pilier public, sauf dans les cas de décisions soumises à approbation cantonale.

De plus, les municipalités doivent désormais afficher le titre et le texte de la demande de référendum. Cet affichage sert de point de départ au délai de récolte, tout comme au niveau communal.